



Gobernabilidad y  
Convivencia Democrática  
en América Latina



# Reflexiones sobre Institucionalidad y Gobernabilidad Democrática

Una visión desde el  
contexto centroamericano

Constantino Urcuyo



# Reflexiones sobre Institucionalidad y Gobernabilidad Democrática

*Una visión desde el contexto centroamericano*

Constantino Urcuyo

---

## Flacso Secretaría General

Francisco Rojas Aravena  
*Secretario General*

Juany Guzmán León  
Coordinadora Académica Regional

Josette Altmann Borbón  
*Coordinadora de Cooperación Internacional*

## Reflexiones sobre Institucionalidad y Gobernabilidad Democrática Una visión desde el contexto centroamericano

Constantino Urcuyo

*Diseño, diagramación y producción:*  
*Perspectiva Digital S.A.*

2010, FLACSO,  
Gobernabilidad y Convivencia Democrática.

---

338.91 U74r	Urcuyo, Constantino Reflexiones sobre institucionalidad y gobernabilidad democrática : una visión desde el contexto Centroaméri- cano / Constantino Urcuyo. --1ª ed.-- San José, C.R. : FLACSO, 2010. 60 p. ; 27 x 21 cm.  ISBN 978-9977-68-217-4  1. Institucionalidad. 2. Democracia – América Central. 3. Gobernabilidad – América Central. Título
----------------	---

Este documento fue elaborado por la Secretaría General de Flacso como parte del programa de Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina y el Caribe apoyado por la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID)

---

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en él se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados. Esta publicación es uno de los resultados de las actividades desarrolladas, en el ámbito de la investigación y la difusión, por FLACSO-Secretaría General.

“La vida política democrática es ordenada por las instituciones. La comunidad política es una configuración de instituciones organizadas que define el marco dentro del cual ocurren la gobernanza y la elaboración de las políticas públicas. Una institución es un conjunto relativamente estable de reglas y prácticas alojadas en estructuras de recursos que hacen posible la acción organizativa, financiero-administrativa, y estructuras de significado que explican y justifican el comportamiento, roles, identidades y pertenencias, propósitos comunes y creencias ocasionales y normativas. Las instituciones son arreglos organizacionales que vinculan roles e identidades versiones de situaciones, recursos y reglas y prácticas prescriptivas. Ellas crean actores y espacios de encuentro y organizan las relaciones e interacciones entre actores, guían el comportamiento y estabilizan las expectativas.”

(March, James G & Olsen, Johan P. *The Logic of Appropriateness*. En: **The Oxford Handbook of Political Science**. Oxford University Press. New York, 2009.(el subrayado es del autor)



## **Presentación**

El debate sobre la institucionalidad democrática, las transformaciones de las instituciones estatales, la forma en que las y los ciudadanos les otorgan reconocimiento y legitimidad, las demandas que ejercen sobre estas corresponden a elementos claves en los procesos de gobernabilidad y de construcción de amistad cívica y en la conformación de las diversas culturas políticas de los sistemas políticos.

Sin institucionalidad no hay progreso. El liderazgo se diluye sin instituciones capaces de darle permanencia a las políticas impulsadas. Es en los espacios institucionales donde es posible desarrollar prácticas que posibiliten densidad, proyección, construcción y calidad para satisfacer las demandas ciudadanas por parte de Estado, de las organizaciones de la sociedad civil, de la academia, de los agentes económicos. El mejoramiento continuo de la burocracia, posibilitará una mayor efectividad. Los procesos estandarizados permiten mayor transparencia. Los diseños institucionales son claves en el desarrollo de cualquier empresa colectiva.

Reconocemos las grandes complejidades de la construcción institucional, así como de toda aspiración por el fortalecimiento de ellas. Una tarea permanente en América latina es la consolidación, mejoramiento y el desarrollo de la institucionalidad referidas a la gobernanza en la región y de cada uno de los sistemas democráticos de sus países. Consideramos que los análisis y proposiciones que el Profesor Urcuyo nos plantea en este libro, se constituyen en un referente para acercarnos a los temas y a la profundidad que estos exigen. La construcción democrática requiere de este tipo de reflexiones, de los debates que se promueven, así como de las recomendaciones que surgen desde ellos, de allí la importancia de este aporte académico e intelectual que FLACSO presenta.

Reflexiones sobre institucionalidad y gobernabilidad democrática constituye uno de los resultados de las aproximaciones teóricas y epistemológicas que se han desarrollado en el marco del proyecto sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática, desarrollado por FLACSO, en la región latinoamericana, con el apoyo y la cooperación de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) durante el período 2009 al 2011. Este ha sido un proyecto que, entre otros objetivos, se propuso avanzar en la generación de conocimiento sobre la convivencia democrática y las variables que la construyen y definen. En particular, este libro constituye un aporte sustantivo en esta dirección, y FLACSO lo pone a la consideración no solamente de académicos y estudiosos de la política y las sociedades latinoamericanas, sino también de quienes toman decisiones públicas y tienen las responsabilidades de incidencia y de orientación de las rutas nacionales y regionales del desarrollo en América Latina.

El Dr. Constantino Urcuyo analiza ampliamente en el presente texto las que ha llamado sus “Reflexiones sobre Institucionalidad y Gobernabilidad Democrática”. Al respecto, da cuenta de asuntos clave tales como: los distintos enfoques para el análisis de las instituciones y su relación con la gobernanza; los diseños institucionales y los procesos de evaluación; la normativa; la legitimidad de las instituciones; los límites entre representación y populismo; la importancia de situarnos en una perspectiva que rompe fronteras y toma en cuenta los procesos de globalización. Finalmente, recupera, por actores o ejes de debate la discusión sobre la que denomina la “historización de la política y su relación con lo político”. En este sentido, propone relaciones tanto desde la discusión sobre los Estados Fallidos y la guerra contra el tráfico de drogas, hasta las demandas específicas de tres grupos de población que han sido de especial interés en el marco del proyecto en que se inscribe este libro: pueblos indígenas, mujeres y jóvenes. El autor concluye con 36 sugerentes proposiciones que abren a su vez nuevas preguntas y dejan constancia de la vigencia del debate, así como la necesidad de darle seguimiento y sobretodo abrirle espacio para la interlocución permanente.

Las ideas, análisis, sugerencias y proposiciones de este libro fueron debatidos en talleres y seminarios que buscaron profundizar en los impactos en diversos actores sociales y sobre cómo estos se relacionan con la institucionalidad. En una segunda sección se recogen las reflexiones de la Dra Juany Guzman, en relación con miradas sobre estos actores.

Le expresamos nuestro reconocimiento al Dr. Urcuyo y nuestra gratitud a la AECID que ha apoyado el desarrollo del Programa Regional de Gobernabilidad y Convivencia Democrática en América Latina. Este libro es uno de sus resultados, a los que se unen estudios de opinión, análisis de actores y tendencias, y memorandos de política. A todos ellos, en su versión completa, se puede acceder vía web: [www.convivenciademocratica.org](http://www.convivenciademocratica.org) o en [www.flacso.org](http://www.flacso.org)

Francisco Rojas Aravena  
Secretario General  
FLACSO

## Índice

I.	Introducción .....	9
II.	Lo Ideal .....	12
III.	Las instituciones: diversos enfoques .....	11
a.	Institucionalismo histórico .....	13
b.	Institucionalistas Sociológicos .....	14
c.	Rational Choice .....	14
IV.	Instituciones y Gobernanza .....	15
a.	Definición .....	15
b.	Estados Fallidos .....	16
c.	Democracia, autoridad e inclusión .....	16
V.	Una relación compleja marcada por la lógica democrática .....	17
VI.	Diseños y evaluación.....	18
a.	Diseños y evaluación .....	18
b.	Límites .....	19
VII.	Respaldo y Legitimidad .....	20
VIII.	Normatividad y Discriminación en América Latina .....	20
IX.	Desarrollo Institucional.....	21
X.	Más allá de la epidermis.....	22
a.	La crisis de la representación: déficit de logros.....	22
b.	Crisis de representación: la falla estructural .....	23
i.	El realismo .....	23
ii.	La visión populista.....	24
iii.	Entre representación y populismo .....	24
XI.	La visión tecnocrática es insuficiente.....	25
XII.	Desde el Estado .....	25
XIII.	No es posible reducir el problema a cuestiones nacionales aisladas .....	26
a.	Globalización.....	26
b.	División.....	27
c.	¿Nueva institucionalidad? .....	28
XIV.	La Guerra contra el tráfico de Drogas.....	28
XV.	Estados Fallidos .....	29
XVI.	Cuando se aceptan las instituciones .....	30
XVII.	La preocupación por el impacto externo .....	32



---

XVIII. Enfoque acertado .....	32
XIX. Historización de la política y su relación con lo político .....	34
XX. La dimensión profunda de los conflictos .....	37
XXI. La gobernabilidad no es un mero problema técnico.....	38
XXII. Institucionalidad, Gobernabilidad y pueblos indígenas.....	39
a. Partidos Exitosos.....	39
b. Innovaciones .....	40
XXIII. Mujeres y Jóvenes.....	41
XXIV. Representación, Participación y Deliberación.....	42
a. Ventajas .....	42
b. Inconvenientes.....	44
XXV. Las consecuencias políticas de los diversos modelos constitucionales.....	44
XXVI. Conclusiones .....	47
Notas para el debate sobre gobernanza e institucionalidad democrática.....	53
Juany Guzmán León	

## I. Introducción

El presente trabajo es una mirada amplia sobre la Institucionalidad para la Gobernabilidad Democrática. Pretende repasar y revisar algunas ideas para comprender las relaciones entre institucionalidad y gobernabilidad democrática. Entendiendo esta última como gobernanza, es decir como el involucramiento del conjunto de la sociedad en la producción de la convivencia democrática<sup>1</sup>. Se prestará particular atención a los mecanismos de inclusión de diversos actores en el proceso democrático.

A lo largo del ensayo se pretende responder a diversas preguntas en torno a la existencia de un modelo de institucionalidad, a la relación entre institucionalidad y gobernabilidad democrática, a los diseños institucionales y su respaldo y legitimidad, a los marcos jurídicos y su similitud, a la institucionalidad como generadora de discriminación positiva o negativa, a los elementos fundamentales del desarrollo institucional (actores, recursos y procesos) y a las instituciones claves para la convivencia democrática.

Como se ha señalado, se pretende una mirada amplia sobre la temática, apoyándose en un estilo de reflexión libre y realizando referencias al estado de la teoría institucionalista así como a la gobernanza democrática<sup>2</sup>. No se trata de reflexiones de política comparada, sino que se trata de una revisión de los principales argumentos esbozados en torno a los elementos citados con toma de posición con respecto a muchos de ellos. En relación a algunos aspectos se dejan puertas abiertas con el fin de señalar líneas de investigaciones futuras.

Se aportan reflexiones sobre temas específicos en cada apartado sin pretender organizar la exposición en torno a un eje central de argumentación. Por lo tanto las argumentaciones serán examinadas una a una.

El texto inicia con una revisión de la discusión sobre la existencia o no de un modelo de institucionalidad democrática único o ideal<sup>3</sup>, concluyendo por la opción negativa.

Posteriormente se aporta un resumen de los posicionamientos desde las diversas escuelas que abordan la temática de la institucionalidad; optando por un enfoque mixto.

La relación entre gobernanza e instituciones, entendida la primera desde la lógica democrática (autogobierno) y no desde la lógica del gobierno vertical de la sociedad

---

<sup>1</sup> Adoptamos la definición de Prats: "...concebimos la gobernabilidad democrática como la capacidad de un sistema social democrático para autogobernarse enfrentando positivamente los retos y oportunidades que tenga planteados. La gobernabilidad democrática no se refiere, pues, tanto a los atributos de un régimen democrático cuanto a las capacidades de una determinada sociedad democrática para enfrentar los retos y oportunidades específicos que tiene planteados". Prats Catala, Joan. *Gobernabilidad democrática en la América Latina finisecular: Instituciones, gobiernos y liderazgos*; en: **Gobernabilidad y Desarrollo Democrático en América Latina y el Caribe**. Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. New York Sin fecha de publicación. p. 75.

<sup>2</sup> A pesar de discusiones teóricas, usamos el termino gobernanza como sinónimo de gobernabilidad.

<sup>3</sup> Por ideal entendemos normativo.

(gobierno), se aborda en el siguiente punto. Se trata de un tema transversal al estudio y el análisis de la relación se repetirá bajo distintas formas a los largo del documento.

Imbricado de forma estrecha con lo anterior se analiza dicha relación (gobernanza/instituciones) en referencia al fenómeno de los Estados Fallidos como expresión de ingobernabilidad.

Seguidamente se refiere la diferencia entre instituciones y organizaciones, siguiendo a Prats,<sup>4</sup> con la finalidad de deslindar la órbita política de las primeras y la lógica administrativa de las segundas.

Con respecto al problema del diseño institucional, después de estudiada la posibilidad de ingenierías institucionales, se concluye a la evolución y al accidente<sup>5</sup>, al *incrementalismo* más que al voluntarismo y al decreto, como las normas que rigen el desarrollo institucional.

En referencia a la evaluación del desarrollo institucional se acepta el análisis comparativo, dadas las múltiples facetas de su desarrollo y su dimensión temporal (historicidad, diacronía); si bien se expresa un gran escepticismo sobre su medición.

El análisis del respaldo a las instituciones supone un punto importante de la exposición y se concluye que, igual que la legitimidad, se trata de un elemento sujeto a las fluctuaciones derivadas de las estructuras sociales, de las culturas políticas y de los procesos de movilización social.

Se efectúa un examen de la discriminación formal<sup>6</sup> desde la perspectiva de los sesgos en los valores institucionales, cuya conclusión apunta a la imposibilidad de realizar generalizaciones para la totalidad de la región latinoamericana a causa de su diversidad.

La profundización a la institucionalización y al desarrollo institucional se inicia desde la perspectiva de que estos procesos no pueden ser generados por decreto, tal y como se apuntó anteriormente, sino que obedecen a la evolución social y al proceso de "*piecemeal engineering*" (Karl Popper).

Por su parte, se enfoca desde lo concreto y lo teórico la crisis de representación como generadora de ingobernabilidad. Se profundiza en procesos de insatisfacción con las políticas públicas con respecto a la primera dimensión; en lo referente a la segunda, se

---

<sup>4</sup> La interacción humana no solo es moldeada por las reglas del juego (instituciones) sino también por los equipos u organizaciones constituidos para el juego. Lo característico de las instituciones es que no tienen fines específicos, sino la función de facilitar la interacción humana. Lo característico de las organizaciones es que persiguen finalidades específicas y que han sido o son susceptibles de ser creadas, dirigidas, modificadas o suprimidas por voluntad u orden(...) el problema de las instituciones es el de si incentivan o desincentivan, y en qué medida, la eficiencia económica y la equidad social; mientras que el problema de las organizaciones es el de cómo hacer para maximizar su utilidad, ya será dentro de las reglas del juego existentes o intentando cambiar las mismas." Ibid. p. 84. El subrayado es del autor.

<sup>5</sup> Consecuencias inesperadas.

<sup>6</sup> En qué medida las leyes incorporan tratamientos diferentes para diferentes sectores de una manera abierta.

plantean las fallas estructurales de la representación. La mejora de la acción estatal, de las “policies”, desde una óptica administrativa que no tiene en cuenta la dimensión política (politics) no alcanza para comprender las fallas de la gobernanza, ni para encontrar soluciones a esta.

La problemática de las instituciones a partir del Estado representa un elemento transversal en el ensayo. Sin embargo, no se parte del Estado como cosa o como sujeto, sino como correlación de fuerzas de actores, desde un punto de vista estratégico relacional.

Se apunta a la influencia recíproca de la globalización y de los Estados nacionales para comprender la problemática más allá de la gobernanza restringida al ámbito nacional. Con respecto al caso latinoamericano se examinan las políticas (policies) de nuevos procesos de asociación y de conflicto regional, junto con la creación de nuevos organismos multilaterales.

También se abordan dos grandes temas de la agenda nacional. Por un lado la problemática de la seguridad y la guerra contra las drogas; por otro, la importancia de la discusión en torno al mercado como supuesto organizador de la totalidad de la convivencia social. Aquí se concluye sobre la necesidad de incorporar a la discusión sobre la seguridad los aspectos relacionados con los déficits en materia de desarrollo humano, así como la importancia de una moderada intervención estatal para subsanar las imperfecciones del mercado, pero también para producir cohesión social y política.

La importancia del enfoque institucional a partir de las funciones de estas; la interacción estado, mercado y sociedad civil; el peso de la trayectoria y del contexto en el cambio institucional; la calidad de las instituciones y la importancia de lo simbólico, las narrativas y el discurso son los siguientes temas abordados con posterioridad.

A contrario de la literatura tradicional se enfatiza el peso de la historia de las instituciones y de los procesos. Se descarta el concepto de capacidades institucionales como variable independiente explicativa, que no asume el origen de estas o evita referirse a las causas de sus limitaciones o de su ausencia. Este enfoque abstracto asigna a las capacidades una supuesta eficiencia a partir de un supuesto y no desde un análisis concreto.

Posteriormente la reflexión se orienta a la comprensión de la relación entre los déficits democráticos y los déficits del desarrollo humano.

La relación entre el conflicto social, el desarrollo institucional y la gobernanza abre las puertas para entender estos planos en permanente evolución y tensión más allá de la existencia de estados de equilibrio. Estados de equilibrio que congelarían la explicación de la evolución y del cambio social sino se introduce la noción de conflicto.

La consideración de los mecanismos de inclusión de los pueblos indígenas no parte de una reflexión filosófica y ética de carácter deductivo; se parte de un análisis de experiencias exitosas en procesos de descentralización y movilización política y de creación de nuevos partidos ganadores de elecciones y capaces de emprender procesos de refundación estatales.

La inclusión de mujeres y jóvenes se relaciona con la promoción de los mecanismos de la democracia participativa, las cuotas en los organismos políticos y el fomento de la ciudadanía activa, por intermedio de la democracia deliberativa.

La interconexión entre la participación, la representación y la deliberación se descubre como triplemente complementaria, al servicio de la ciudadanía activa y la convivencia democrática; y en consecuencia de la gobernanza horizontal o democrática.

En cuanto a las consecuencias de los modelos constitucionales de institucionalidad política (regímenes) se exploran sus efectos sobre la política y lo político y su efecto indirecto sobre la órbita de lo económico. Se admiten efectos directos en los primeros e indirectos en los segundos, aunque se identifica que estos efectos no son inmediatos sino mediados por otras instancias.

El documento concluye con resúmenes de las discusiones y algunas recomendaciones.

## II. Lo Ideal

No existe un modelo ideal de gobernabilidad democrática. Si aceptamos que las instituciones son las reglas del juego que enmarcan el proceso político democrático, condicionando el movimiento de los actores políticos (escogencias/choices), también debemos aceptar que estas no tienen una esencialidad intrínseca. No hay una sustancia de las instituciones que trascienda el tiempo y el espacio.

Las instituciones son precipitados socioculturales que surgen del mismo conflicto sociopolítico inherente a toda vida social. Una vez cristalizadas estas reglas sufren el embate del permanente conflicto<sup>7</sup> y en el mediano o largo plazo surgirán otras instituciones. El proceso es dinámico, histórico, siempre cambiante y no derivado de la ontología, sino de la historia y de la confrontación.

Por otra parte, la gobernabilidad tampoco es un ente metafísico. La gobernanza surge de interacciones recíprocas entre actores políticos y sociales en el marco de las instituciones. Entonces si entendemos las instituciones como un conjunto de reglas y de prácticas resulta claro que su carácter es variable. Se trata de estructuras de significado y versiones de situaciones que no son eternas. Sin embargo, como producto cultural, cambian lentamente. Esto produce estabilidad. La estabilidad de estas capas geológicas puede ser alterada por eventos como la transformación de las estructuras sociales o los cambios políticos

Igualmente, la imposibilidad del modelo ideal de gobernanza surge de la estrecha relación que tiene el concepto de gobernabilidad con la cuestión de la legitimidad. Desde el punto de vista de la legitimidad de origen podría asegurarse que existe un cierto consenso sobre ésta (elecciones), pero en lo que respecta a la legitimidad de ejercicio el problema es grande. El juicio sobre el resultado de un gobierno tiene que ver con percepciones históricas concretas, estrechamente relacionadas con diferentes culturas políticas y sus interacciones con instituciones y actores políticos. Lo anterior no descarta los análisis comparativos pero si rechaza la idea que existen modelos replicables.

---

<sup>7</sup> Las reglas favorecen a quien prevaleció en el proceso de su diseño, los perdedores continuarán intentando cambiar las reglas en su favor.

### III. Las instituciones: diversos enfoques

Previo a brindar una definición de institución es necesario explicitar que el enfoque institucionalista implica varias aproximaciones<sup>8</sup> al tema. Es posible distinguir entre el institucionalismo histórico, el sociológico y la escuela de “*rational choice*”.

#### a. Institucionalismo histórico

El conflicto entre grupos en lucha por recursos escasos es la causa de la política. La organización del estado y las estructuras económicas entran en conflicto privilegiando unos intereses en detrimento de otros.

La visión de estos institucionalistas tiende a ser sistémica y ven en la organización política de la convivencia y en la economía política el principal factor estructurador del comportamiento colectivo, así como el generador de distintos resultados en el proceso político.

La preocupación de los institucionalistas históricos<sup>9</sup> va a focalizarse más en el Estado. No lo entienden como el árbitro neutral entre intereses en competencia sino como un complejo de instituciones capaz de estructurar el carácter y resultados del conflicto grupal.

En estas reflexiones retomamos esta visión y concebimos al Estado desde la perspectiva del enfoque estratégico relacional<sup>10</sup>. En efecto, el ejercicio y efectividad del poder estatal es un producto de una cambiante correlación de fuerzas ubicadas al interior y al exterior del aparato del estado, condicionadas estas por las estructuras y procedimientos institucionales específicos del aparato e incrustadas en el sistema político más amplio y las relaciones sociales con su entorno.

La definición de instituciones de esta escuela apunta hacia los procedimientos formales e informales, rutinas, normas y convenciones incrustadas en la estructura organizacional de la comunidad política o en su economía política.

Las principales características de esta escuela de pensamiento son:

- a) conceptualizan la relación individuos e instituciones en términos muy amplios;
- b) enfatizan las asimetrías de poder inherentes al desarrollo de las instituciones;
- c) ven el desarrollo institucional relacionado con dependencia en la trayectoria institucional (path dependency)<sup>11</sup>;

---

<sup>8</sup> Véase: Hall, Peter A y Taylor, Rosemary. *Political Science and the Three New Institutionalisms*. *Political Studies* (1996), XLIV, 936-957

<sup>9</sup> El enfoque histórico tiene sus debilidades, el anclaje en lugar y tiempo, así como la multiplicidad de variables en el análisis, hacen difícil la generalización y la elaboración teórica. El énfasis en la inducción y casos únicos dificulta la agregación de casos en enfoques teóricos. La importancia dada a las trayectorias oscurece el papel de la agencia individual a favor de un cierto determinismo. Además, los pequeños factores pueden tener implicaciones muy grandes, resultados múltiples no pueden ser descartados y la contingencia juega también algún papel, la determinación estructural no lo es todo.

<sup>10</sup>Véase: Jessop, Bob. *The State and State Building*. *The Oxford Handbook of Political Institutions*. Op cit. pp113-130

<sup>11</sup> Person, Paul. *Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics*. *American Political Science Review*. Vol. 94. N.2. June 2000.

- d) y finalmente, apuntan que el análisis debe tomar en cuenta también otros factores, como las ideas y el desarrollo socio-económico.

*b. Institucionalismo sociológico.*

El institucionalismo sociológico interpreta las formas y procedimientos institucionales, más allá de su pretendida racionalidad, como prácticas culturales específicas similares a los mitos y ceremonias de otro tipo de sociedades. Señalan que dichas prácticas habrían sido incorporadas en las organizaciones como resultado de procesos asociados con la transmisión de comunidades culturales y ejerciendo presión de grupo sobre sus miembros para la aceptación de ciertas normas, endogeneizando las preferencias.

Esta visión teórica enfatiza sobre el papel del grupo sobre el individuo como factor causal. El énfasis en las normas como reguladoras de la acción del grupo conlleva a subrayar lo apropiado, o debido, y no una lógica instrumental.

*c. Rational Choice*

Los institucionalistas del "rational choice" parten de varios de supuestos:

- a) Primero, plantean que los actores relevantes tienen conjuntos fijos de preferencias y gustos; y que actúan racionalmente en la persecución de estos, en consecuencia, predeciblemente<sup>12</sup>;
- b) Segundo, ven la política como un conjunto de dilemas de acción colectiva, donde los individuos tratan de maximizar sus preferencias;
- c) en tercer lugar, enfatizan el papel de la interacción estratégica<sup>13</sup> en el condicionamiento de los resultados políticos;

Desde esta perspectiva, el comportamiento de los actores se explica no por fuerzas históricas impersonales sino por el cálculo estratégico y por las expectativas del actor con respecto a la conducta probable de otros actores.

"Las instituciones estructuran estas interacciones al afectar el ámbito y secuencias de las alternativas en la agenda de escogencia o proveyendo información y mecanismos de reforzamiento que reducen la incertidumbre acerca de la conducta de los otros y permiten ganancias del intercambio, llevando a los actores principales a cálculos específicos y a potenciales mejores resultados sociales."<sup>14</sup>

Los partidarios de la escogencia racional también han profundizado en el tema del origen de las instituciones, y para ello han recurrido al método deductivo tratando de determinar las funciones que éstas desempeñan y los valores que llevaron a su creación. Tratan de deducir los orígenes a partir de las consecuencias. Esto ha expuesto a estos planteamientos a la

---

<sup>12</sup> Una de sus fortalezas es su capacidad de una especificación precisa de cadenas causales en modelos formales, produciendo conceptos para la formulación de teorías con poder de generalización

<sup>13</sup> Entendida esta desde la perspectiva en que cada actor define sus actos tomando en consideración la reacción de sus contrapartes.

<sup>14</sup>Hall y Taylor, Op cit, p 945.

crítica de emplear argumentos funcionalistas, donde se explica la cosa por la función que esta desempeña.

En el desarrollo de este enfoque se utiliza una metodología individualista que no da cuenta de la acción grupal, mientras el enfoque sociológico privilegia la segunda en detrimento de la primera (*actions without agents*).

Las diferencias entre estas escuelas son importantes, pero lo cierto es que la conducta de un actor puede ser influenciada por el cálculo estratégico, lo mismo que por las matrices culturales que no siempre son inmediatamente racionales. El enfoque histórico permite aprehender las asimetrías de poder existentes en las instituciones y apartarse del modelo abstracto del actor racional en situación de equilibrio.

Es evidente que estas discusiones entre diversas escuelas reflejan una gran dificultad para obtener definiciones coherentes derivadas de diferentes enfoques teóricos, pero también de diversos abordajes que surgen de las distintas disciplinas. Los economistas, sociólogos y politólogos tienen diversos enfoques, de ahí que el esfuerzo interdisciplinario sea urgente.<sup>15</sup>

A pesar de lo anterior, lo cierto es que estos diferentes enfoques pueden ser complementarios. Sin predicar un eclecticismo vulgar el esfuerzo integrador preside nuestro intento reflexivo.

El racionalismo debería orientarse a ver los procesos históricos para entender la formación de preferencias de los actores y la agencia de los individuos en el desarrollo histórico. Ambas escuelas ven las instituciones como formadoras de incentivos y preferencias.

El enfoque racionalista también debe servir para modelar las escogencias de los actores en las “coyunturas críticas” descritas por los historicistas.

#### IV. Instituciones y Gobernanza

##### a. Definición

La gobernanza democrática ha sido vista como una combinación de legitimidad de origen (principios democráticos sistémicos, elecciones genuinas, gobierno de mayoría con respeto a los derechos de las minorías) con legitimidad de ejercicio (respeto a los principios constitutivos como la división de poderes y los procedimientos parlamentarios; y logro de

---

<sup>15</sup> Para los sociólogos las instituciones implican organizaciones y actividades. Para los economistas el énfasis está en los procedimientos (reglas del juego) y tratan de resolver el problema de la elección individual en el marco de las reglas que determinan como las personas interactúan. El énfasis sociológico se orienta a explicar el efecto que ejercen sobre la acción de las personas, las asociaciones colectivas que les precedieron en el tiempo. Para la politología el énfasis está en los procesos de decisión pero no en un proceso entre individuos sino en la comunidad y que concierne a los que hacen parte de esta. Al respecto véase: Blondel, Jean. *About institutions, mainly, but not exclusively, political*. En: **Oxford Handbook Political Institutions**. Oxford University Press. New York, 2009.



resultados en los periodos inter-electorales, es decir políticas públicas exitosas). Se trata de gobernar democráticamente y de gobernar bien.

Desde una perspectiva más general la gobernanza comprende formas de coordinación que no se reducen a la coordinación imperativa por parte del estado ni a la anarquía de la mano invisible del Mercado. Por el contrario, a la gobernanza vertical y a la dispersión centrífuga se opone la coordinación horizontal, la auto-organización de la comunidad alrededor de los principios de representación y de una ciudadanía activa<sup>16</sup> en busca del ideal siempre cambiante del interés general.

#### *b. Estados Fallidos*

El interés por la gobernanza se relaciona también con la problemática de los Estados Fallidos y los Estados Bandidos y algunos buscan la mejora de la gobernanza para impedir la concreción de estas hipótesis.

*Estado fallido* (Failed State) es un término controversial pues no existe un amplio acuerdo en cuanto a su definición. Generalmente se acude a él para referirse a aquellas organizaciones estatales incapaces de reivindicar el monopolio de la violencia legítima sobre un territorio determinado<sup>17</sup>.

Por su parte, el término *Estado Bandido* (Rogue State) ha sido utilizado para referirse a estados que amenazan la paz mundial, son controlados por gobernantes autoritarios, irrespetuosos de los derechos humanos y promotores del terrorismo. Este es un término con escasa jerarquía teórica y se origina en el combate político. Sin embargo, ha sido utilizado para justificar ciertas medidas tecnocráticas en la reforma de estados débiles o vulnerables.

La oposición entre gobernabilidad y crisis de representación ha sido exagerada en algunos aspectos, pues se ha pretendido ver en toda falla estatal la concreción de la hipótesis del colapso. Lo cierto es que todos los estados fallan en algunos aspectos. Esa realidad beneficia a la actividad política normal pues constituye un mecanismo importante para que las instituciones aprendan, se adapten o fracasen. Toda falla no es sinónimo de fracaso o de colapso.

#### *c. Democracia, autoridad e inclusión*

Las democracias funcionan cuando logran combinar las metas de una autoridad central con una amplia inclusión.

---

<sup>16</sup> Entendemos por ciudadanía activa el ejercicio dinámico de los derechos de representación y participación política. En cuanto a lo primero nos referimos al uso de los derechos de elegir y ser electo. En lo segundo a una participación en la toma de las decisiones públicas, utilizando los derechos de asociación y expresión para participar en los grandes debates nacionales, tanto en el nivel macro como en lo relativo al gobierno local. La exigencia de rendición a los gobernantes es también uno de los elementos constitutivos de este concepto.

<sup>17</sup> Para una discusión amplia de esta categoría, véase: Rotberg, Robert I (ed). **When States Fail. Causes and consequences**. Princeton University Press. New Jersey 2004.

“La clave para la buena gobernanza, proponemos, no es la monopolización del poder en el centro sino más bien el flujo del poder desde diversas fuentes hacia, donde este es ejercido colectivamente. (...) Las instituciones deben ser inclusivas, deben alcanzar a todos los intereses, ideas, e identidades. Y deben estar revestidas de autoridad, deben proveer un mecanismo efectivo para alcanzar acuerdos e implementarlos.”<sup>18</sup>

La organización de la gobernanza en torno a este principio pasa por las dualidades en una multiplicidad de instituciones. Así se puede organizar la gobernanza en torno al Federalismo/Unitarismo; legislativos bicamerales o unicamerales; ejecutivos presidencialistas o parlamentarios; constituciones escritas o no escritas; cohesiones partidarias débiles o fuertes; disolución o no disolución parlamentaria; periodos de elección parlamentaria limitados o abiertos; sistemas de partidos bipartidistas o multipartidistas; poder judicial activista e independiente o restringido e independiente.

Podrían añadirse otras variables, pero lo importante es mostrar que el proceso de la gobernanza es complejo y que su resultado final no puede ser reducido al análisis de unas pocas variables de tipo político institucional. Finalmente lo relevante es la mezcla de diversas instituciones y su articulación con los principios de una autoridad central permeada por la inclusión. Pueden existir mezclas más o menos efectivas, pero este juicio solo puede derivarse del análisis concreto.

También se ha de tener en cuenta que si bien es cierto que estas instituciones estructuran a la política y a la gobernanza, no lo hacen de una manera determinista produciendo detallados resultados y comportamientos.

“...la legitimidad de las instituciones políticas democráticas está parcialmente basada en la expectativa de que ellas suministran procesos abiertos (*open ended*) sin resultados deterministas.”<sup>19</sup>

## V. Una relación compleja marcada por la lógica democrática

La relación entre institucionalidad y gobernabilidad democrática es compleja. No es posible separar gobernabilidad democrática de institucionalidad democrática. Si la institucionalidad no es democrática, la gobernabilidad no puede serlo. Reglas del juego que organicen la convivencia sin seguir los principios democráticos de representación y participación solo llevan a gobernabilidades autoritarias de carácter vertical y eficientista, sin ninguna relación con la horizontalidad y autocontrol que implica la vida democrática.

---

<sup>18</sup> Gerring, John, Thacker, Strom C y Moreno, Carola. *Centripetal Democratic Governance: A Theory and Global Inquiry*. American Political Science Review. Vo99. N 4 November 2005. El subrayado es del autor.

<sup>19</sup> March y Olsen. Op Cit. p 8

Es obvio que el gobierno democrático es el gobierno de las leyes y no de los hombres. Pero las leyes han de ser elaboradas y se requiere de un procedimiento para ello. Son personas concretas las que participan en el proceso de elaboración, no la voluntad general abstracta.

La legitimidad de las leyes y el reconocimiento de su validez están impregnados de política (la política), en consecuencia de democracia, de diversidad, de pluralidad y de conflicto. La universalidad (provisoria) de la ley no deriva de una razón abstracta, sino de un proceso histórico cultural.

La gobernanza democrática no es solo el resultado del funcionamiento institucional. “La gobernanza democrática es más que un instrumento para implementar determinadas preferencias y derechos. Las identidades son asumidas como reflexivas y políticas, no como heredadas y pre-políticas, y las instituciones son imaginadas como proveedoras de un marco que moldea a los demócratas al desarrollar y transmitir creencias democráticas. Una identidad democrática también incluye el aceptar la responsabilidad para promover un contexto institucional dentro del cual el discurso político y el cambio tienen lugar; y los papeles, identidades, relatos, reglas, prácticas y capacidades que construyen la vida política, pueden ser elaboradas”<sup>20</sup>

## VI. Diseños, arreglos y evaluación

### a. Diseños y evaluación

Más que de diseños institucionales cabe hablar de precipitados<sup>21</sup> histórico culturales que reciben el nombre de instituciones. El diseño institucional, sin embargo, es importante por los efectos de este sobre los sistemas políticos. Las democracias deben apoyarse en instituciones que promuevan “la interpretación colectiva a través de procesos sociales de interacción, deliberación y razonamiento. Los debates y luchas políticas relacionan los principios y prácticas institucionales con los temas más amplios, como puede y debe de ser organizada y gobernada la sociedad”<sup>22</sup>.

Sin embargo, el desarrollo institucional no es una creación *ex-nihilo* que surge del cerebro del planificador. Las instituciones surgen de las prácticas políticas y culturales.

¿Es posible evaluar el respaldo que reciben y si poseen legitimidad?<sup>23</sup> Hay procedimientos

<sup>20</sup> March, James G. and Olsen, Johan P. *The logic of Appropriateness*. En: **Oxford Handbook of Political Science**. Oxford University Press. New York, 2009. Pg 480. (el subrayado es del autor)

<sup>21</sup> La existencia de estos “precipitados” no es sino el peso, la influencia de las condiciones pasadas, de la historia sobre los actores, no se excluye la existencia de la agencia individual, ni colectiva.

<sup>22</sup> March, James G y Olsen, Johan P. *Elaborating the New Institutionalism*, in **The Oxford Handbook of Political Institutions**. Oxford University Press. New York 2006. p 10.

<sup>23</sup> Sobre nuevas legitimidades, véase Ronsavallon, Pierre: **La Legitimité Democratique**. Eds du Seuil, Paris 2006; y, **La Contredemocratie**. Eds du Seuil. Paris 2008. En efecto, este autor piensa que es conveniente explorar un espacio diferente al de la democracia representativa: *la contra democracia*. Esta última resulta de un conjunto de prácticas de vigilancia, de veto y de juzgamiento que la sociedad utiliza para ejercer poderes de corrección y de presión. Al lado del pueblo elector surge el pueblo vigilante, el pueblo que veta y el pueblo juez. Ahí reside lo positivo del nuevo enfoque, aunque se apresura señalar que si estas propiedades del proceso democrático se valorizan mucho, se

formales para ello, como las elecciones, e informales, como son las encuestas de opinión, ambos suministran algunos indicios para comparar el respaldo desde una perspectiva positiva.

Colomer señala al respecto<sup>24</sup> que “la satisfacción ciudadana con los resultados democráticos ha sido estimada por medio de medidas de congruencia entre las preferencias ciudadanas y las posiciones de quién decide, utilizando también muestras de opinión. Desde el primer enfoque se ha encontrado que los gabinetes en regímenes parlamentarios con representación proporcional incluyen la preferencia media de los votantes con más alta frecuencia que aquellos que usan la regla de la representación mayoritaria, en ambos, tanto regímenes parlamentarios como presidenciales; la representación proporcional y el multipartidismo reducen, de esta manera, la “distancia” entre ciudadanos y gobernantes”

Desde el punto de vista negativo, las manifestaciones de inconformidad social (huelgas, protestas, desafección electoral) constituyen otro indicador al que puede recurrirse.

Sin embargo, la legitimidad no solo depende de la concordancia entre acciones y objetivos, sino también de que los actores se comporten de acuerdo con los procedimientos legítimos aceptados dentro de una cultura y en un momento dado.

Aquí es importante tener en cuenta que la evaluación debe tener en cuenta tanto las escogencias de los individuos como la presión de los grupos a los que pertenecen.

#### *b. Límites*

Por otra parte, quien dice "evaluar" dice, en alguna medida, "contabilizar" y quien dice "contabilizar" dice, por definición, reducir al ser humano y a los procesos sociales a su dimensión cuantificable.

No se niega esta dimensión, tan solo se sostiene que hay que tener presente que la evaluación que contabiliza no puede dar cuenta de las consecuencias no queridas de la acción y de la singularidad de los procesos históricos. ¿Cuál es el parámetro inalterable de legitimidad que se puede aplicar a contextos históricos diferentes?<sup>25</sup> ¿Cómo identificarlo?

---

puede caer en el populismo y la antipolítica, obstáculos para la formulación positiva de un mundo común.

<sup>24</sup> Colomer, Josep. *Comparative Constitutions*. En: R.A.W Rhodes., Binder, Sarah, Rockman, Bert A. **The Oxford Handbook of Political Institutions**. Oxford University Press. New York, 2009. p. 230.

<sup>25</sup> No rechazamos la idea de la existencia de ciertos universales que puedan ser compartidos en contextos civilizacionales similares. La evolución de la humanidad ha producido algunos puntos de consenso axiológico, como son los Derechos Humanos, aunque existe controversia sobre la relatividad cultural de alguno de ellos.

## VII. Respaldo y Legitimidad

Contextos diferentes debidos a las singularidades propias de cada país, diversas maneras de articulación con la economía mundial, tasas de urbanización disimiles y presencias étnicas mínimas o mayoritarias definen de diversa manera la elaboración de la legitimidad, que no es sino el reconocimiento del derecho a gobernar por parte de la ciudadanía.

Dar cuenta de las variaciones de la concepción de legitimidad en una época de populismos de derecha y de izquierda (Martinelli y Chávez), o etno-populistas (Bolivia, Ecuador) es una tarea difícil, aunque no imposible. Es posible comparar procesos históricos, no esencias inmutables.

Por otra parte, el análisis del respaldo a los “arreglos”<sup>26</sup> institucionales es tarea de la misma naturaleza. Es necesario el análisis a profundidad de las estructuras y coyunturas en que se producen esos respaldos.

Como lo apunta con precisión Blondel<sup>27</sup>, “el respaldo es central para la Ciencia Política y ha preocupado a los filósofos políticos y los empiristas por generaciones, sin embargo, el punto no pareciera ser reconocido como relevante en el contexto de la formación, vida y muerte de las instituciones políticas, sean estas organizaciones o procedimientos. Probablemente ningún politólogo descarte que algún grado de respaldo es necesario para mantener los regímenes; probablemente tampoco negaría que el respaldo está sujeto a fluctuaciones”.

## VIII. Normatividad y Discriminación en América Latina

La similitud de los marcos jurídicos pareciera una verdad evidente, aunque convendría investigar en mayor medida las variaciones regionales más allá de la influencia del derecho napoleónico y español. Lo cierto es que el problema de la normatividad jurídica no agota la institucionalidad, esta es más amplia y se relaciona con prácticas, rutinas y procesos.

El carácter discriminatorio de la institucionalidad debe ser precisado con amplitud. De ¿cuales instituciones se trata?, ¿de las consagradas en la formalidad jurídica o existen instituciones no formales (las familias, por ejemplo) que obedecen más a regularidades fácticas<sup>28</sup> que a regularidades de *jure*?

Es conveniente señalar que un análisis de la institucionalidad no puede evitar la referencia a los procesos discriminatorios que las instituciones realizan dada la selectividad estructural en sus sistemas normativos, lo que lleva a la reproducción estructural de asimetrías. En este

---

<sup>26</sup> Se usa “arreglos”, su significación es menos voluntarista que diseño, el cual sugiere una voluntad consciente operando sobre la realidad. Arreglo supone que el resultado final, las reglas del juego, es fruto de la confrontación, de la correlación de fuerzas, de los entendimientos y desacuerdos entre los actores, no de la voluntad de ingenieros institucionales.

<sup>27</sup> Blondel, Jean. Op cit. p. 727.

<sup>28</sup> Las instituciones informales pueden distinguirse de los fenómenos informales, incluyendo regularidades de comportamiento. La institución aparece cuando la inobservancia de las reglas acarrea imposición o sanciones por parte del colectivo, aunque no se trate de los canales oficiales de la comunidad, quien ignora las reglas paga un precio.

sentido sería importante analizar con más detalle las propuestas de refundación estatal que han ocurrido recientemente en América Latina (Venezuela, Ecuador, Bolivia) pues la adopción de nuevas constituciones implica cambios de fondo en las reglas del juego.

El análisis del derecho constitucional comparado es un primer paso para una interpretación más profunda del cambio institucional y político; particularmente importante resulta la constatación del reforzamiento del presidencialismo en estos nuevos esquemas institucionales.

Lo que es obvio también, es que no se puede predicar el carácter discriminatorio o igualitario de la institucionalidad regional para el conjunto de las instituciones regionales. La exclusión de la institucionalidad formal es más clara en países como Guatemala, Perú o Haití que en los casos de Chile o Uruguay. En efecto, la existencia de grandes grupos humanos (mayorías) sin acceso a la formalidad, por razones de pobreza, educación o lengua, crea situaciones de desarrollo institucional desigual. La exclusión práctica limita el alcance de las instituciones formales.

En cuanto al igualitarismo de las instituciones cabe repetir la anterior consideración. Si bien agregando que se podrían precisar las diferencias entre igualdad e igualitarismo. El primero representará el concepto a explorar y el segundo señala el exceso en la igualdad, o la igualdad disfrazada, para encubrir la desigualdad real.

## IX. Desarrollo Institucional

El concepto de desarrollo institucional y la identificación de sus “elementos fundamentales” requieren de varias consideraciones.

Primero, todo concepto de desarrollo conlleva las nociones de potencia y acto, de punto de partida y de llegada. Nuestra primera interrogante debe ser cuál es el punto de partida.

¿La salida es a partir de una concepción institucional como desarrollo organizacional, o desde la perspectiva del verdadero desarrollo institucional de las reglas del juego que definen las instituciones políticas?<sup>29</sup> La salida desde la institución y no desde la organización supone partir también de las funciones y no exclusivamente desde la perspectiva del “mix” actores, recursos y procesos.

El desarrollo institucional debe apoyarse en la capacidad de la institución para inculcar normas y preferencias, satisfacer necesidades y desempeñar sus funciones originales. Igualmente, la institucionalización depende también de factores externos a la institución.

---

<sup>29</sup>“Una institución es un conjunto relativamente estable de reglas y prácticas organizadas, insertas en estructuras de significación y recursos que son relativamente invariables frente al cambio de individuos y relativamente resistentes a las preferencias idiosincráticas y a las expectativas de los individuos y las cambiantes condiciones externas. Existen reglas y prácticas constitutivas que prescriben la conducta apropiada para situaciones específicas. Existen estructuras de significación incorporadas en identidades y pertenencias: propósitos comunes y narrativas que otorgan dirección y significación al comportamiento y explican, justifican, y legitiman códigos de comportamiento. Coexisten con estructuras de recursos que crean capacidades para actuar. Las instituciones de esta manera dan poder y limitan a los actores de diferente manera y los hacen más o menos capaces de acuerdo con prescripciones normativas que señalan lo apropiado.” March y Olsen. Op cit., p 3. (el subrayado es del autor)

del respaldo social que obtenga<sup>30</sup>. Incluyendo alteraciones en los equilibrios de poder y la interacción entre “*rule makers*” y “*rule takers*”.

La dinámica del cambio institucional incluye, pues, elementos del diseño, la selección competitiva y los impactos de fricciones con el exterior. Se trata de una compleja interacción entre elementos exógenos y endógenos. El cambio puede ser incremental o abrupto, continuo o discontinuo, y combinado.

La institucionalidad democrática garantiza también previsibilidad y seguridad, pues “las instituciones crean elementos de orden y predictibilidad en la acción de los actores políticos. La traducción de estas estructuras políticas en acción política y continuidad es generada por procesos rutinarios y comprensivos. Estos producen modos de acción repetidos y patrones organizacionales<sup>31</sup>.”

La institucionalidad democrática de una manera general busca el gobierno de las mayorías con el respeto de los derechos de las minorías. Crea los mecanismos de formación y expresión del interés general así como los espacios de control del poder y de rendición de cuentas.

Para la convivencia democrática resultan clave los mecanismos de la representación (instituciones electorales, partidos políticos y parlamentos), pero también las instituciones de la llamada “contra democracia”. Se trata de aquellas instituciones que realizan las tareas de control y validación en el proceso político, tales como las Cortes Constitucionales, las administraciones públicas racionales y técnicas y los mecanismos de participación ciudadana.

El desarrollo y el cambio institucional no ocurren en el vacío. La interacción entre la política (*politics*) y lo político (*polities* e instituciones) genera fricciones y tensiones que constituyen los procesos que señalan la dirección del cambio institucional.

## X. Más allá de la epidermis

Las dificultades para la gobernanza democrática (convivencia) derivan de factores históricos concretos pero también de elementos de tipo estructural.

### a. *La crisis de la representación: déficit de logros*

La gobernabilidad y la institucionalidad democrática en América Latina solo pueden aprehenderse si vamos más allá del regreso de los militares a los cuarteles y de la realización de elecciones libres y genuinas.

No tener en cuenta la influencia que las fracturas sociales tienen en el proceso político y la naturaleza de las *crisis de representación* es un mal análisis. Este sirve para glorificar la democracia electoral pero no explica el conflicto sociopolítico actual en América Latina.

---

<sup>30</sup> Blondel, Jean. *About Institutions, mainly, but not exclusively, political*. En: **The Oxford Handbook of Political Institutions**. Op cit p 717.

<sup>31</sup> March y Olsen. Op.cit. p.5

¿Por qué la gente no se siente representada por las estructuras políticas? ¿Por qué los sistemas de partidos colapsan? ¿Por qué emergen formas alternativas a la dominación política tradicional?

El problema de la representación puede ligarse al déficit de logros por parte de los sistemas políticos latinoamericanos<sup>32</sup>. El déficit en el terreno de la igualdad disminuye la legitimidad de ejercicio, pero también hay que señalar elementos de índole estructural: la insalvable separación entre el signo y la cosa, entre el pueblo mítico y el pueblo real.

Es un problema de gobernabilidad democrática pues la legitimidad de ejercicio entra en crisis aunque la legitimidad de origen sea impecable; instituciones electorales no discriminatorias e inclusivas pueden producir déficits democráticos derivados de la mala gestión de sus representantes.

Por otra parte, la representación siempre conlleva doble falla: la persona representante no es idéntica a las representadas y la “representación” del pueblo-ciudadanía siempre se separa de la realidad heterogénea de este.

*b. Crisis de representación: la falla estructural*

Esta limitación de la democracia representativa ¿señala una insuficiencia absoluta?, ¿debe llevarnos a descartar la democracia representativa o a aceptar sus limitaciones? La no concordancia entre lo mítico y lo real puede llevar a apostar por uno o por el otro.

*i. El realismo*

En el caso de adherirse a la opción realista, la salida lógica siempre está llena de faltas, pues la apuesta por lo “real” implica siempre un juicio de realidad de un sujeto que al pronunciarla se transforma en el demiurgo de esta, en un sujeto constructor de realidad y surge la pregunta ¿quién es ese sujeto que construye al pueblo real?

---

<sup>32</sup> Mainwaring, Scott; Bejarano, Ana María; and Pizarro, Eduardo. **The Crisis of Democratic Representation in the Andes**. Stanford University Press. 2006. Mainwaring, define de la siguiente manera la crisis de representación: “... la representación democrática es una relación en la cual los votantes autorizan a sus representantes para que gobiernen. Nosotros argumentamos que la satisfacción de los ciudadanos con los agentes de la representación democrática (políticos, partidos y asambleas) varía ampliamente y que esta variación se expresa tanto en indicadores subjetivos como de comportamiento. En el nivel subjetivo, los ciudadanos expresan más o menos confianza en los partidos, políticos y asambleas y perciben a estos agentes disfrutando de mayor o menor legitimidad. En el nivel comportamiento, los ciudadanos votan o se retiran de la participación electoral. Pueden permanecer leales a un partido o pueden cambiar de preferencia partidaria con frecuencia para encontrar un agente que les represente satisfactoriamente. Pueden continuar votando por los partidos del sistema o buscar candidatos antisistema dada su insatisfacción con las opciones partidarias existentes. Usamos el término “crisis de representación democrática” para referirnos a contextos en los que, en el nivel subjetivo, los ciudadanos no confían o confieren legitimidad a los agentes de la representación democrática. En el nivel del comportamiento, están propensos a apoyar candidatos y partidos antisistema, para volverse hacia los mismos partidos, cambiando sus preferencias electorales con frecuencia y retirándose de la participación electoral”. Ibid. p. 5. Los subrayados son del autor.



Puede ser la persona o grupo líder que se asume y arroga la encarnación del pueblo, pero ¿de dónde surge ese derecho?, ¿cómo y por qué mecanismos ocurrió la transubstanciación? Si la vía de transferencia son las elecciones surge la discusión sobre los límites del mandato, ¿amplio o restringido al programa electoral?

En el primer caso, sometido a reglas de razonabilidad y en el segundo al compromiso electoral. El pueblo real es insuficiente para superar la crisis de la representación en el nivel lógico pues el “signo real” no concuerda con el “pueblo real”. La fusión de líderes con el pueblo siempre es inalcanzable.

En el caso de mandato rígido el misterio de la representación es también profundo. ¿Cuándo se emite este?, ¿en el programa de gobierno?, ¿en la publicidad de campaña?, ¿en los debates entre candidatos/as?, ¿cómo se determina con precisión su contenido?, ¿qué pasa cuando hay cambios abruptos en el entorno sociopolítico?

Al llegar a este punto es necesario pasar del extremo de las cosas de la lógica (no concordancia entre signo y cosa) a la lógica de las cosas (desfase entre representantes y representados/as). ¿Cómo se construyen los discursos que definen la realidad política? ¿Quién lo hace? ¿Cómo se eligen representantes y como les controla la ciudadanía, no solamente el electorado?

#### ii. *La visión populista*

La visión populista que fusiona al pueblo real con el pueblo mítico en la figura de líder realiza su construcción desde el discurso blanquinegro del antagonismo entre élites y pueblo. Trata de redibujar las fronteras sociales desde la tribuna, el balcón de Velasco Ibarra<sup>33</sup> o desde el púlpito de la televisión, disfrazado de ventana sobre la realidad.

La conquista de los espacios en los que se define la realidad es entonces crucial para los adherentes a la escuela del pueblo mítico. Es ahí en donde supuestamente se funden signo y cosa, representantes y grupos representados, en el universal transformado en cosa tangible y sensible.

#### iii. *Entre representación y populismo*

Quien acepta solo la realidad y no busca al pueblo mítico naturaliza la separación entre signo y cosa, no reconoce la separación entre pueblo real y mítico, desde esa perspectiva, la única realidad es la delegación y transferencia de poder. Delegación que otorga poderes casi divinos a la persona representante (Signo). A estas personas se les atribuye ser las mejores, las escogidas, detentadoras del *savoir faire* gubernativo que ratifica la división gobernantes/grupos gobernados, limitando la democracia a su momento electoral. Toda referencia a la cosa (grupos representados) provoca escalofríos en quien solo aspira a la legitimidad de origen (electoral); la referencia al mandatario/a es incómoda pues vuelve a abrir el abismo insalvable entre signo y cosa. Le refica (lo cosifica) impide que esa separación se vea como un obstáculo permanente que se puede superar parcialmente y continuamente en la acción política. Este es el argumento que legitima el gobierno sobre las personas y no con las personas en los periodos interelectorales.

---

<sup>33</sup> Denme un balcón y el poder será mío

## XI. La visión tecnocrática es insuficiente

Explicar los problemas de gobernabilidad como un problema de capacidades insuficientes o no desarrolladas del aparato de estado<sup>34</sup> no basta para entender los procesos políticos. Menos aún para rescatar la gobernabilidad democrática de los peligros que la amenazan, derivados estos de las insuficiencias del desarrollo humano (magros resultados de las políticas públicas) y de la ausencia de rutas pacíficas para resolver los naturales conflictos de la convivencia social. El problema no es técnico, sino político y desde esa perspectiva debe ser abordado.

La sincronía del enfoque del “*problem solving*” debe de ser complementada con un enfoque diacrónico que tome en cuenta el origen de las instituciones y el complicado panorama que significa entender sus orígenes, funcionamiento y reformas.<sup>35</sup>

Las instituciones no pueden ser entendidas sin referencia a la problemática de las asimetrías del poder<sup>36</sup>.

Los conflictos sociopolíticos no son meras limitaciones a la capacidad institucional para proveer bienes políticos. Por otra parte es necesario reconocer que el Estado y las instituciones cambian y se desarrollan en el contexto del conflicto social y de las brechas estructurales. Igualmente la visión que hace abstracción del conflicto termina favoreciendo intereses específicos.

## XII. Desde el Estado

Enfocar gobernabilidad/instituciones y convivencia desde la perspectiva del Poder de Estado (correlación de fuerzas sociales y políticas) y del Aparato de Estado (burocracias,

---

<sup>34</sup> Reduccionismo del “management”.

<sup>35</sup> En este ensayo suscribimos las tesis de los institucionalistas sociológicos e históricos que ven el problema de las instituciones como incluyendo reglas formales, procedimientos y normas, pero también sistemas simbólicos, guiones cognitivos y matrices morales que proveen los marcos de significado que guían la acción humana. La visión del cambio político originado en otros espacios, diferentes a los marcos institucionales (crisis económicas, conflictos militares) también permea nuestro enfoque. Para un análisis más detallado véase: Hall, Peter y Taylor, Rosemary C.R. *Political Science and the three New Institutionalisms*. Political Studies (1996), XLIV, 936-957

<sup>36</sup> “En la era post guerra fría se ha desarrollado una literatura voluminosa para definir los estados fallidos, identificar las causas y parámetros de su fenómeno, y tratar de encontrar maneras de enfrentar los problemas asociados con la fragilidad y los fallos de estado. Mientras que existe una cierta diversidad teórica en esta literatura –notablemente entre neoliberales institucionalistas y neo-weberianos institucionalistas- el fallo estatal es definido comúnmente en términos de capacidad estatal. Desde que la capacidad es concebida en términos técnicos y “objetivos”, la naturaleza política de los proyectos de construcción estatal (y reconstrucción) termina siendo velada. Aunque esta literatura a veces reconoce la existencia de luchas sociales y políticas de varios tipos, estos conflictos son abstraídos de las instituciones políticas y sociales.” Hamerei, Shahar. *Failed States or a failed paradigm? State capacity and the Limits of institutionalism*. Journal of International Relations and Development, 2007, 10, (122-149).

organizaciones estatales) es un primer paso. Lo anterior es lo que hemos definido como enfoque estratégico relacional.

A su vez, esta perspectiva debe ser enriquecida con una historización del desarrollo estatal en América Latina. En cada situación nacional cabe plantearse: ¿Desde cuándo data el estado democrático, si este existió alguna vez? ¿Qué pasa en las situaciones en que los estados han colapsado varias veces en procesos nacionales específicos? ¿Y qué sucede cuando los estados actuales son formas continuadas de la dominación colonial? Es evidente que en estas diversas situaciones las respuestas para la explicación que nos ocupa serán muy diferentes.

Por otra parte, es preciso señalar que la explicación de los estados democráticos actuales, si aceptamos estas premisas, no puede darse sin acudir a la naturaleza de los estados autoritarios que les precedieron y como se articularon los residuos de estos con las democratizaciones emergentes en transiciones que en muchos casos han quedado incompletas. ¿Hay consolidaciones democráticas exitosas?, ¿cómo las definimos?

No pretendemos con lo anterior adoptar una visión estato-centrista de la gobernabilidad o de las instituciones políticas. Se considera aquí que el estado funciona y existe como consecuencia de prácticas contingentes<sup>37</sup> que no necesariamente están localizadas en el estado u orientadas hacia éste. El poder está disperso más allá del carácter centralizado del estado. Existe una microfísica del poder que no descarta la visión macro tradicional, tan solo admite que el estado usa tecnologías de poder que llegan hasta los más recónditos rincones. Sobrepasando así su definición como mero monopolio de la violencia legítima o como la junta de gobierno de una clase dominante permanentemente consciente de los imperativos y necesidades de mantener su dominación global.

La aceptación de la ubicuidad del poder en la sociedad también implica la posibilidad de resistencia al poder del Estado desde los más diversos espacios, incluido el de la psiquis individual.

Ejercicio del poder y resistencia a este también hacen parte de la dinámica de la gobernabilidad, de los procesos por los cuales se rompe o se forma el consenso y la cohesión sociopolíticas.

### **XIII. No es posible reducir el problema a cuestiones nacionales aisladas**

#### *a. Globalización*

Las luchas sociopolíticas internas explican en gran parte la dinámica de la gobernabilidad o de la ingobernabilidad, pero lo cierto es que en tiempos de Globalización las luchas entre fuerzas sociales y políticas internacionales generan e interactúan con las dinámicas nacionales concretas. La consideración desde el Estado no puede evadir la consideración del sistema interestatal y de los procesos de cambio que en él se agitan.

---

<sup>37</sup> Véase Jessop. Bob. Op cit, pág 120

El análisis de nuevas alianzas entre los estados de la región latinoamericana y de la reacción norteamericana frente a estas es importante para la explicación de la gobernanza regional.

En América Latina, la transformación del sistema internacional que pasó de la bipolaridad a la unipolaridad y que hoy día se caracteriza por procesos de multipolarización ha tenido un impacto sobre las dinámicas políticas internas y sobre las relaciones entre estados.

La presencia de una Venezuela chavista, populista radical o como se le quiera llamar, ha sido posible por los propios procesos internos de ese país pero también por el relativo abandono de la región por parte del “hegemón” norteamericano.

#### *b. División*

El supuesto fin o debilitamiento de la Doctrina Monroe<sup>38</sup> ha tenido consecuencias importantes en la construcción de la alternativa bolivariana, primero, y después socialista, que ha ido edificando Hugo Chávez.

La existencia del llamado bloque popular de poder regional (BPPR) encarnado en el ALBA (Alternativa Bolivariana para las Américas, no surge de causas extra hemisféricas, ni se limita al marco de las relaciones interestatales entre estos estados y el Norte.

A pesar de la reciente fundación de la Unión de países de América Latina en la cumbre de Cancún (2010), que revela un deseo de independencia de la potencia del Norte, y el agotamiento de la Doctrina Monroe, lo cierto es que la región se encuentra dividida en tres bloques: los países que se ubican más fuertemente en la esfera de influencia de EEUU (México, Colombia, Centroamérica), aquellos que tienen una posición más independiente pero no buscan la confrontación con el Norte (Chile, Brasil) y los que abiertamente crean un modelo de relacionamiento internacional y de institucionalidad política diferente al de Washington (Venezuela, Nicaragua, Bolivia, Ecuador).

El fallido experimento de poder popular de Zelaya en Honduras es un indicador muy preciso de cómo estas confrontaciones, estos conflictos interestatales e ideológicos afectan la gobernabilidad de un país. Al punto de conjugarse con los factores propiamente internos para producir una ruptura del orden político y propulsar de nuevo la intervención militar en la política.

El socialismo del siglo XXI y la revolución bolivariana penetran profundamente en la dinámica de cada uno de ellos, creando legitimidades nuevas (refundación de los estados nacionales por medio de constituciones nuevas) fundadas muchas de ellas en la apelación a la democracia directa por medio de plebiscitos y referéndums. La aparición de nuevas instituciones políticas (Estado Plurinacional en Bolivia) también nos habla de esa nueva legitimidad que inevitablemente plantea nuevos retos en el terreno de la gobernabilidad.

---

<sup>38</sup> América Latina tiende a dejar de ser la zona de “chasse gardée” de la superpotencia norteamericana, por lo menos del Ecuador hacia el Sur. El desarrollo acelerado de Brasil es una muestra de ello. La presencia de China crea dudas sobre el postulado de Monroe: América para los americanos.

c. *¿Nueva institucionalidad?*

Desde la legitimidad, ¿el llamado a la democracia directa, participativa, significa o no un peligro para la democracia representativa? De nuevo surge la temática de la persistencia o cambio de instituciones políticas.

Esta dinámica no solo afecta a estas instituciones desde la perspectiva de la gobernanza interna, sino que lleva a la creación de nuevas institucionalidades para regular las dinámicas interestatales (UNASUR, Unión de países de América Latina) y marcar el declinar de la institucionalidad precedente (OEA).

Desde el ejercicio del poder originado en elecciones, la presencia de estos gobiernos y procesos políticos plantea de nuevo interrogantes sobre la relación entre el momento electoral y el subsiguiente ejercicio del poder.

División de poderes y respeto a las libertades fundamentales pasan a ocupar un importante lugar en la discusión en torno a una nueva dimensión de la relación entre instituciones y gobernabilidad democrática. Discusión que en estos momentos divide al subcontinente.

En este marco, reducir la gobernabilidad a un mero problema de “*capacities*” de reorganización del aparato del estado y de uso eficiente de los recursos administrativos no solo es ingenuo sino analíticamente inadecuado. No es posible considerar el aparato de Estado sin referencias al poder de Estado (sus raíces en la sociedad civil), al ejercicio del poder por parte de los nuevos líderes y movimientos que acceden a los gobiernos o sin establecer una conexión explicativa entre las nuevas legitimidades que surgen. De nuevo, el problema no es exclusivamente técnico (adecuación de recursos a logros) sino también político: ¿cuál es la nueva correlación de fuerzas?, ¿cuáles las nuevas reglas?, ¿cuáles son los logros que se buscan?, ¿quién los define?, ¿cómo se alcanzan?, ¿en la mesa del tecnócrata, en la urna electoral, en la protesta callejera, o en una combinación de ellas?

#### **XIV. La Guerra contra el tráfico de Drogas**

Las consecuencias del combate contra el tráfico ilegal de drogas afectan a la gobernabilidad democrática. La definición de este proceso en términos guerreros promueve estados autoritarios y limita las libertades públicas. El involucramiento de los militares en esta “guerra” puede contribuir a la remilitarización de la política con efectos negativos para la gobernanza democrática.

Desde el inicio y formación de los estados nacionales se ha sostenido que más allá de los esfuerzos de las élites económicas para edificar marcos territoriales que protejan su actividad económica, frente a otras élites territorialmente localizadas y frente a los sectores subalternos que les disputan la hegemonía interna, también es posible contemplar la formación de Estados a partir de las realidades de la guerra. Desde perspectivas puramente militares realizadas en el ámbito la geopolítica y la estrategia militar.

En el caso de América Latina la definición del control de la oferta de drogas, desde una perspectiva de guerra contra su tráfico ilegal y centrada exclusivamente en el ámbito de la seguridad, también puede contribuir al reforzamiento de los Estados. Aunque no necesariamente a la formación de Estados democráticos.

Si se define a un Estado como Estado fallido a partir de su incapacidad para afirmar el monopolio de la violencia legítima sobre la totalidad de su territorio, entonces su rediseño abarcará el reforzamiento de dichas capacidades y no la creación de un consenso (hegemonía).

Aquí se plantea el problema de la profundidad del fallo. ¿La sentencia Estado fallido para declarar la muerte de la soberanía solamente puede realizarse a partir de la pérdida total del control sobre el territorio<sup>39</sup>? ¿Puede realizarse cuando sea sobre zonas estratégicas o deben tenerse en cuenta otras variables, como el volumen, extensión, raíces históricas, códigos culturales y complejidad de la violencia social y organizada<sup>40</sup>?

## XV. Estados Fallidos

El enfoque de los estados débiles, frágiles, inacabados, fallidos o colapsados tiene la virtud de aportar elementos positivos para la descripción de estos procesos, pero también revela limitaciones importantes. Esta visión deja la política (*politics*) fuera del análisis y se centra en la dimensión técnica del problema (*policy & capacities*). No se establecen nexos entre las luchas sociopolíticas y la forma y el contenido de las instituciones. Todo se centra en la construcción de capacidades, la gestión de la burocracia pública como un asunto meramente técnico. Se dejan de lado las reflexiones sobre las causas de la ausencia de capacidades y la persistencia o emergencia del conflicto, así como la reflexión sobre el origen (causalidad) de las tensiones sociales y su inserción en el poder del Estado.

Siguiendo a Humerein la definición estrecha del fallo estatal en términos de capacidad "... es vista en términos "objetivos" y técnicos que enmascaran la naturaleza política de los proyectos de construcción estatal y hacen abstracción de las dinámicas de crisis y conflicto social, separándolas de los patrones históricos de desarrollo económico capitalista. Como resultado la literatura institucionalista se enfoca a medir y mejorar la funcionalidad de las instituciones y permanece limitada por dicotomías inútiles como estado/sociedad, formal/informal y tradicional/moderno (...) Un marco más útil (...) tiene que centrarse en un análisis sistémico que examine los conflictos sociales y políticos, así como las vías en que brechas sociales, pertenecientes a patrones históricos de desarrollo económico, se relacionan con el Estado y sus instituciones. La necesidad de este enfoque (*surge*) cuando se

---

<sup>39</sup> Un académico del OP-Ed del Strategic Studies Institute del War College de los Estados Unidos, experto en temas de seguridad, refiriéndose al estado fallido en México escribe que es necesario que se dé un asalto frontal al Estado para poder ubicarlo en esta categoría. Señala que la economía funciona, que hay voluntad de enfrentar al crimen organizado y que la violencia del narcotráfico está centrada en el control y protección del ilícito negocio. Véase: Williams, Phil: **Drug Trafficking, Violence and the State in Mexico**. Strategic Studies Institute. April 2009.

<sup>40</sup> Villalobos, Joaquín. *Doce Mitos en la Guerra contra el narco*. **Nexos**. México. Domingo 24 de enero de 2010.

examina (el limitado éxito) de las intervenciones para construir estados, que tratan de la capacidad institucional como si este fuese un tema separado del poder y de los intereses"<sup>41</sup>.

Esta es una limitación de algunas corrientes institucionalistas que no dejan espacio para la dimensión histórica, no así de otras corrientes, aquí comentadas, que se abren a la perspectiva diacrónica y sociológica.

## **XVI. Cuando se aceptan las instituciones**

La euforia con el Mercado como mecanismo regulador de la totalidad de la convivencia social ha cedido paso a la introducción de la dimensión de las instituciones como elemento explicativo. Sin embargo este enfoque también tiene limitaciones. Cuando las instituciones son vistas únicamente como el marco favorable y necesario para el funcionamiento de los mercados la autonomía de lo político no es reconocida.

Los neoliberales institucionalistas se han preocupado por las instituciones y no han apostado todo a la mano invisible. "Neoliberalismo institucional es el término que uso para referirme a los enfoques que combinan la preferencia normativa, asociada con el neoliberalismo, de extender las relaciones de Mercado en todas las esferas sociales, económicas y políticas, con el énfasis en crear y construir la capacidad de las instituciones - mayoritariamente, pero no exclusivamente, las instituciones estatales- para proveer el funcionamiento efectivo de los mercados. (..) La principal preocupación de los institucionalistas neoliberales ha sido siempre la efectividad de las instituciones directamente asociadas con las operaciones de los mercados, como son los bancos centrales independientes, los derechos de propiedad y el predominio de la ley. Sin embargo, en años recientes, particularmente el Banco Mundial, ha prestado atención a las instituciones sociales, al capital social y a las redes de protección social, aunque esto con relación al potencial de estas para apoyar la exitosa ampliación de los mercados y de las relaciones de Mercado."<sup>42</sup>

Este énfasis no es de extrañar, pues corresponde a su orientación teórica general (economía neoclásica) que postula que el Mercado libre es el mecanismo más eficiente para la asignación de los recursos y para la asignación de los precios en un entorno de escasez. Además se fundamenta en el supuesto que los participantes en el Mercado son individuos racionales que buscan su propio interés maximizando sus beneficios personales y que la operación del Mercado sin interferencias externas<sup>43</sup> lleva al bienestar más amplio para la sociedad como un todo.

Como lo señalan Mainwaring y Scully, si bien es cierto que el Mercado es necesario, la experiencia latinoamericana muestra que esto no es suficiente debido al "desempeño económico mediocre que la mayoría de los países mostraron luego de las reformas económicas profundas dirigidas hacia el libre Mercado. (...) Bastante después de las

---

<sup>41</sup> Humerein, S. Op. Cit. P. 144. Los subrayados son del autor.

<sup>42</sup> Hamerei, Shahr. Op cit. P 126 Los subrayados son del autor.

<sup>43</sup> Véase: el Estado y la esfera de lo político.

reformas profundas inspiradas en el libre Mercado la región sufrió de un prolongado estancamiento económico de 1998 a 2002.”<sup>44</sup>

Estos fracasos están ligados con el poder inercial del *statu quo*. Los cambios formales no siempre se traducen en los resultados esperados mientras el entorno no cambie.

Por su parte los llamados Neoweberianos institucionalistas han desarrollado una visión diferente, centrada en el esfuerzo para la prevención de los fracasos estatales que va más allá del énfasis en el Mercado como demiurgo.

Este enfoque oscila entre los énfasis en la construcción de capacidades para las instituciones estatales (estatocéntrico, control territorial), el interés por los vínculos entre la sociedad y el estado (socio céntrico) y la adaptabilidad de las estructuras del estado y sus instituciones con la sociedad que gobierna.

El enfoque neoweberiano permite la introducción del concepto de la autonomía del Estado. Este no es un simple reflejo de las demandas de la sociedad y de los intereses de los grupos y de las clases sociales. La idea de la autonomía de lo político va en contra de la concepción marxista y de la concepción neoliberal. Los primeros ven en el Estado un epifenómeno de lo social; mientras que para los segundos, el elemento organizador de la vida en sociedad es el Mercado, al que hay que proteger de la interferencia de lo político.

La autonomía de lo estatal confiere dos características al aparato estatal:

- a. la capacidad institucional para resistir la influencia de la sociedad, así como la capacidad para darle forma a esta;
- b. la capacidad de intervenir en la economía para moldear los resultados económicos. Se reconoce así la posibilidad de usar el liderazgo político para facilitar y dar sostenibilidad al desarrollo económico. El crecimiento económico no se ve afincado exclusivamente en el libre Mercado, sino en la capacidad de las instituciones y de las élites estatales para gestionar y encauzar las fuerzas sociales y así manipular los límites o influencias internas y externas en beneficio del Estado.<sup>45</sup>

Podemos concluir que las instituciones son importantes y que el conjunto organizacional hace la diferencia en lo que respecta a los resultados del sistema político (viabilidad de la democracia) o con respecto a los resultados económicos (como el carácter de la regulación de los mercados o aún el destino más amplio de los órdenes capitalistas<sup>46</sup>).

---

<sup>44</sup>Mainwaring, Scott y Scully, Timothy R. *Democratic Governance in Latin America: Eleven lessons from recent experience*, in Mainwaring, Scott & Scully, Timothy R. **Democratic Governance in Latin America**. Stanford University Press, California 2010.p 372

<sup>45</sup> Hamerei. Op cit p 134.

<sup>46</sup> Moran, Michael. *Economic Institutions*. The Oxford Handbook of Political Institutions. Op Cit .p 158.



## **XVII. La preocupación por el impacto externo**

La progresiva fragilidad de los estados nacionales preocupa a los organismos internacionales por su impacto negativo sobre la vida internacional. Preocupación que no va acompañada de una inquietud similar por el impacto de los cambios globales sobre las sociedades nacionales. ¿En qué medida estos contribuyen a su debilidad?

La difuminación de las fronteras nacionales ante la acelerada revolución en el transporte y las comunicaciones (sociedad de la información) ha puesto en contacto las distintas culturas. Se han creado dudas sobre el futuro de los estados nacionales territoriales. Sin embargo estos no han desaparecido y guardan importantes funciones, como ya se ha señalado.

La globalización plantea diversos problemas en cuanto a su gobernanza mundial, a la definición de las instituciones internacionales y también en torno a las cuestiones derivadas de las nuevas relaciones entre las instituciones políticas y las sociedades. Sociedades, por otra parte, profundamente afectadas por los cambios culturales que trae la globalización, no solo desde la perspectiva de la introducción de nuevos elementos sino también desde la propia confrontación con la ideología del globalismo.

En efecto, junto con la realidad de la globalización ha surgido el tipo ideal de una nueva organización de la vida. Las nuevas herramientas de comunicación generan el acercamiento de todas las personas y con ello un proceso de intercambio y fusión de algunas ideas y valores comunes. Este proceso favorecería la homogeneidad de la “macdonalización” del mundo. Uniría a la humanidad en torno a la visión de un navío común con una meta única. Esta utopía globalista haría a un lado a muchos valores culturales y étnicos que serían vistos como obstáculos a la modernidad.

El impacto de los cambios objetivos, del desplazamiento de poblaciones, de la brecha ampliada del conocimiento junto con el sentimiento de pérdida que perjudica la cohesión de muchas sociedades no ha sido suficientemente explicado, ni comprendido. Menos aún en lo que concierne al debilitamiento de instituciones que contribuían a la cohesión social, elemento importante para asegurar la gobernanza democrática.

## **XVIII. Enfoque acertado**

El acercamiento a la temática de la gobernabilidad desde la perspectiva de políticas estructurales, de políticas sociales, de la gestión del sector público y de las instituciones también debe ser complementado con el examen de las *funciones* de las instituciones, de su dinámica interna y de sus nexos con la sociedad y la economía.

Adicionalmente cabe agregar que la visión sobre las capacidades no debe ser incluida como una variable independiente para explicar el colapso o la fragilidad estatal, así como la ingobernabilidad. La explicación de la ingobernabilidad debe partir de la explicación de la continua interrelación Estado/Sociedad /Mercado.

La gobernanza democrática depende del contexto y de las trayectorias históricas, no exclusivamente de las instituciones en sí. Hay que dar lugar en la explicación también a los actores sociales de los procesos políticos e históricos.

Países con antecedentes de gobernanza democrática pueden experimentar rupturas (Chile 1973) o, por el contrario, países con trayectorias autoritarias (Brasil) pueden romper con el pasado y establecer nuevas dinámicas para sus regímenes.

Una democracia puede verse afectada por un pobre desempeño económico, por la corrupción y por batallas internas por el liderazgo entre las elites políticas.

Sin embargo hay que señalar claramente que la gobernabilidad democrática es favorecida por la existencia de sistemas de partidos institucionalizados<sup>47</sup>, por aparatos de estado funcionales y por la existencia de culturas políticas democráticas, alejadas de los valores autoritarios<sup>48</sup>.

La calidad de las instituciones es importante para el logro de una gobernanza democrática y a pesar de nuestra prudencia inicial sobre la dificultad de medir la calidad de estas es posible realizar evaluaciones con fundamento en:

- a. las percepciones ciudadanas sobre la vigencia de la ley;
- b. el control de la corrupción;
- c. la expresión de agravios y rendición de cuentas;
- d. la calidad del marco regulatorio;
- e. la estabilidad política (del régimen no exclusivamente del gobierno);
- f. la efectividad (resultados) del gobierno.

No está probado, sin embargo, que conjuntos específicos de instituciones formales produzcan automáticamente la gobernanza democrática (presidencialismo, parlamentarismo, leyes electorales, federalismo), a pesar de que se sabe que tienen un impacto en la gobernabilidad de un sistema político. El impacto de las instituciones formales esta mediado por otros factores de tipo informal que contrarrestan o refuerzan los efectos de estas, como veremos en otra sección.

El papel del contexto es crucial. “No se puede prescribir simplistamente el éxito en un país fundado en lo que ha funcionado en otro, o en lo que ha funcionado en un gran número de

---

<sup>47</sup> Competencia interpartidaria relativamente estable, identidades partidarias relativamente estables, legitimidad de los partidos como vías de acceso al poder, sólidas organizaciones, alejadas del personalismo.

<sup>48</sup> Seguimos en estas consideraciones el reciente trabajo: Mainwaring, Scott y Scully, Timothy R.. *Democratic Governance in Latin America: Eleven lessons from recent experience*. Op cit p 373-374.

países como promedio (esto es, basados en resultados cuantitativos). El éxito depende del contexto institucional y en factores nacionales específicos.”<sup>49</sup>(Mainwaring y Scully)

El buen desempeño económico, no siempre produce satisfacción de las aspiraciones populares, países con buenos desempeños económicos producen cambios de gobierno, y aun de régimen.

Lo anterior ocurre porque los actores políticos no responden únicamente a cálculos de índole meramente racional. También obedecen a consideraciones de otra índole que Mainwaring llama políticas identitarias, “*expressive politics*” y el personalismo carismático de los líderes (Chávez)<sup>50</sup>.

Lo simbólico, el llamado a reparar agravios del pasado y a responsabilizar a las élites y oligarquías por los males de este mundo configuran dinámicas populistas que nada tienen que ver con el ciudadano racional que supuestamente evalúa las políticas públicas de una manera fría, “*sine ira et studio*”, sino que obedecen a parámetros del discurso y de las identidades<sup>51</sup>.

El problema es mucho más complejo que la antropología simplista de la máquina humana calculadora de costos y beneficios. Como lo apunta Jessop, “Existe un interés en los rasgos específicos del poder de estado, desde la perspectiva narrativa, retórica y argumentativa. De esta manera, estudios de casos sugieren que las políticas estatales no representan de una manera objetiva los intereses localizados adentro o más allá del aparato del estado, o que reflejen objetivamente los problemas “reales” en los entornos internos y externos del sistema político. Las políticas están mediadas por el discurso, si no constituidas totalmente por este, son el producto de luchas para definir y narrar “problemas” que pueden ser gestionados con y a través de la acción estatal. El impacto de la ejecución de políticas públicas está estrechamente asociado a su marco argumentativo y retórico”<sup>52</sup>.

## XIX. Historización de la política y su relación con lo político

Desde la perspectiva del estado es necesario aterrizar en lo concreto aunque de una manera diacrónica. Hay que dar espacio también a la explicación de las luchas políticas intraélites, así como aquellas entre élites estatales y fuerzas sociales.

No basta con describir la dinámica de la ingobernabilidad, es necesario explicar la aparición y trayectoria de los conflictos que engendran la ingobernabilidad. Estos tienen una dimensión que supera **la ausencia o presencia** de capacidades del aparato del estado.

---

<sup>49</sup> Ibid, p 381.

<sup>50</sup> Ibid, p 388.

<sup>51</sup>Sobre el populismo véase: Taguieff, Pierre-Andre. **L'Illusion Populiste**. Flammarion. Paris 2007; Laclau, Ernesto. **On Populist Reason**. Verso. New York. 2005; y, Panizza, Francisco (Ed). **Populism and the Mirror of Democracy**. Verso, New York. 2005.

<sup>52</sup> Jessop, op cit p 124. El subrayado es del autor.

Por otra parte, en sociedades que proceden de formas autoritarias, es importante dar cuenta de la difícil convivencia entre democracia electoral y enclaves autoritarios.

Pretender identificar variables ahistóricas para explicar la evolución de las instituciones es insuficiente y requiere que se señalen sus limitaciones porque la explicación diacrónica es importante.

Como lo apunta Tilly<sup>53</sup>, el enfoque histórico es importante en procesos históricos amplios, porque:

- a) la mayoría de las explicaciones (Estado Fallidos, por ejemplo) siempre asumen, explícita o implícitamente, afirmaciones sobre los orígenes históricos de los fenómenos, los cuales siempre requieren de verificación histórica;
- b) en casos de procesos con un largo período, algunos de sus aspectos han ocurrido fuera del campo de observación de los analistas (construcción estatal) y en consecuencia requieren de reconstrucción histórica;
- c) la mayoría de los procesos políticos incorporan materiales culturales como el lenguaje, las categorías sociales y creencias compartidas, en consecuencia varían en función de acumulaciones culturales históricamente determinadas;
- d) los procesos que ocurren en países cercanos influyen a los procesos políticos nacionales; variables históricas adyacentes alteran los procesos políticos internos;
- e) la dependencia en trayectorias prevalece en los procesos políticos y provoca que hechos que ocurren en una etapa de una secuencia limiten el rango de eventos posible en etapas posteriores;
- f) una vez que ocurre un hecho y que este recibe un nombre (Revolución de Octubre), ambos, tanto el nombre como una o más representaciones del proceso, quedan a la disposición como señales, modelos, amenazas, y/o aspiraciones para otros actores que aparezcan en el escenario histórico.

Como lo dice Tilly<sup>54</sup>, claramente:

“De todas estas maneras, la historia es importante. En el caso de la transformación del estado, no existe otra vía para crear explicaciones comprensivas, plausibles y verificables sin tomar seriamente en cuenta a la historia.”

El análisis contextual se revela particularmente importante en el caso centroamericano. En esta región la democracia es un producto reciente luego de una historia marcada desde antes de la independencia por el autoritarismo y la dominación oligárquica. Importantes diferencias subregionales también hacen imprescindible el análisis de las singularidades del entorno.

Pasadas las guerras de la década de los años ochentas y sobrevenida la pacificación de la región el camino democrático se dirigió hacia el logro de elecciones genuinas y a la desmilitarización de la política. El discurso de la consolidación democrática se orientó hacia

---

<sup>53</sup> Tilly, Charles. *Why and How History Matters*. In: Goodin, Robert E. **The Oxford Handd Book of Political Science**. Oxford University Press. New York 2009. P524.

<sup>54</sup> Ibid, p.525.

el *eficientismo* económico, de acuerdo con el consenso de Washington, complementado luego con el posterior discurso del fortalecimiento institucional y aderezado, hoy día, con un nuevo discurso en torno a la seguridad.

Así pues, el discurso más reciente se dirige al reforzamiento de los aparatos represivos del estado (poder judicial, policías.), frente a la amenaza de las drogas y del narcotráfico que supuestamente amenazan con producir estados fallidos, ante la aparición de zonas en las que la soberanía del estado no se ejerce. Sin embargo, estos discursos se derrumban en sus esfuerzos de legitimación de la acción política estatal centrada en la seguridad ante el advenimiento de un hecho inesperado: el golpe de estado en Honduras de 2009.

¿Cómo es que vuelve la bota militar a entrometerse en la política? ¿Si las instituciones democráticas funcionaban porque se produce la ruptura? ¿No era suficiente con las elecciones? ¿Cabe explicar la rebelión Zelayista por el simple recurso a la intromisión chavista?, ¿o los movimientos del hombre del sombrero lograron apoyarse en algunos sectores sociales, descontentos con el bipartidismo imperante? ¿El malestar político hondureño, o al menos su expresión en la rebeldía de Zelaya, no es un indicador de la no resolución de las inequidades persistentes en uno de los países más pobres de América?

¿La postergación de la agenda del desarrollo en los países centroamericanos y los fracasos en la lucha contra la pobreza y la desigualdad no nos indican que las agendas centradas en el mercado y en la seguridad son insuficientes para producir gobernabilidad democrática?

Los déficits democráticos de la región, en países como Guatemala y Honduras, nos hacen ver que no es posible pensar la institucionalidad política sin una referencia a las persistentes trayectorias autoritarias en el ejercicio del poder político.

Por otra parte, los ausentes temas de la agenda distributiva (políticas fiscales y sociales) también nos llevan a reflexionar que gobernanza sin atención al entorno, centrada únicamente en instituciones que aseguren el funcionamiento eficiente de los mercados es un concepto muy limitado. Olvidar el estudio de los mecanismos que legitiman el ejercicio del gobierno con fundamento en los resultados, y no solo con referencia a su origen, lleva a grandes errores teóricos y prácticos.

El golpe hondureño reveló la insuficiencia de la legitimidad electoral para asegurar la estabilidad del proceso político democrático, a la vez que revelaba también la total ausencia e incapacidad de la institucionalidad centroamericana (SICA) para hacer frente a la crisis. Igual cosa puede decirse de la institucionalidad interamericana representada por la OEA. Aunque la legitimidad electoral (elección de Porfirio Lobo) devolvió alguna legitimidad al régimen. Esta ausencia no puede atribuirse exclusivamente a las insuficiencias internas de dicha institucionalidad, sino también a la presencia de un conflicto político externo, como lo eran las distintas posiciones de los gobiernos centroamericanos y americanos frente al conflicto.

De nuevo plantear el problema de la institucionalidad con independencia de los conflictos sociales y políticos (interestales) nos muestra que el desarrollo institucional solo puede entenderse a partir del Estado y de las trayectorias históricas.

## XX. La dimensión profunda de los conflictos

La construcción estatal y la gobernabilidad democrática solo pueden realizarse a partir de una comprensión de la conflictividad social. Es necesario explicar la autoridad intraestatal dividida, los desafíos a esta autoridad, las insuficiencias en la cobertura del monopolio de la violencia legítima y el carácter legítimo de la violencia.

No es posible entender la gobernabilidad como un problema técnico de construcción de capacidades. La legitimidad surge de procesos sociales y culturales y estos procesos son luchas de intereses entre clases, fracciones de clase, coaliciones distributivas y etnias; son contradicciones dinámicas que se desplazan continuamente por el acceso a los recursos estatales y al poder de estado (*hegemonía*).

El estado es más que un conjunto de agencias es el fruto de una red de complejas interacciones. El significado de las instituciones no reside en su capacidad *per se* (esencialista, sustancial) sino en el tipo de intereses que estas promueven o marginalizan; en los conflictos que su arquitectura expresa.

La institucionalidad no es neutra con respecto a los conflictos sociales, remite siempre a formas de control político, a coaliciones de fuerzas y a las bases sociales del poder estatal. De ahí surge la gobernabilidad.

La capacidad institucional se desarrolla en un contexto de conflicto social permanente y no representa la habilidad (abstracta) de las instituciones para desempeñar ciertas funciones otorgadas de previo; más bien expresa la capacidad de estas para promover cierto tipo de intereses en detrimento de otros.

El mismo binomio legitimidad/eficacia (resultados) tiene bases sociales y culturales vinculadas a los conflictos. No es lo mismo una visión de la legitimidad democrática asida a lo meramente procedimental que una visión dura, sustancialista. La primera solo se preocupa de las sucesiones políticas, mientras que la segunda acude a los resultados de las políticas públicas; la primera es suscrita casi siempre por quien tiene el poder, mientras que la segunda por aquellos que buscan acceder a este.

No se puede asumir que sistemas de partidos estables y burocracias centrales eficaces y eficientes puedan ser implementados al margen del conflicto o los conflictos, aunque contribuyen a canalizarlos y delimitarlos. Esto quiere decir que existe una determinación recíproca entre ambos órdenes de cosas, las instituciones enmarcan los procesos, pero estas son transformadas desde el conflicto social y cultural. Rara vez puede partirse de una tabula rasa. El cambio institucional es una función de la interacción entre las características del entorno político (fortaleza de los poderes de veto existentes) y las características de las instituciones que se pretende cambiar (nivel de discreción de los actores para su interpretación y aplicación)

## XXI. La gobernabilidad no es un mero problema técnico

La ingeniería sociopolítica tecnocrática olvida las dimensiones de la conflictividad para la explicación y también para las soluciones. Es posible una “ciencia”, un saber sobre lo político, pero la transformación de lo político no se desprende directamente de ese saber, sino también del arte de la política, de la asunción del conflicto, de la capacidad negociadora, de la imaginación para ver escenarios futuros.

Adicionalmente y a manera de conclusión, en la explicación y en la acción es importante determinar con claridad los patrones históricos del desarrollo estatal y su relación con el desarrollo económico. Ello debe realizarse desde un análisis sistemático y sistémico de los conflictos sociopolíticos y de las maneras en que las brechas sociales (relacionadas con patrones históricos de desarrollo económico), se insertan en el Estado y sus instituciones.

Más allá de la visión que iguala la gobernabilidad con la modificación de las capacidades del aparato burocrático del Estado (aumento y eficiencia), reduciendo el problema de la gobernanza a un problema de políticas públicas (policy), lo cierto es que la gobernanza no puede enfocarse adecuadamente si no es visualizada a partir de: *“the politics of policies”*.

Es evidente que el análisis del sistema político debe pasar por el proceso de tomar en cuenta los *“outcomes”* de este y del proceso decisorio que le antecede (elaboración). Pero detenerse ahí apartando la mirada de las presiones y demandas del entorno, de los procesos de la sociedad civil, de la representación y de la participación política, es un error. Reducir el problema de la gobernanza a una cuestión de *“capacities”*, sin relación alguna con la lucha por representar estos intereses diversos y la temática de la inclusión, está en el fondo de esta equivocación. Hacer abstracción de esos procesos no explica el problema y tampoco es útil para encontrar respuestas de política pública. Dejar todo en manos de los tecnócratas, excluyendo la participación *“... parece ocultar el fantasma del despotismo ilustrado”*<sup>55</sup>.

Lo anterior no implica quitar facultades al Estado y a sus instituciones tan solo para otorgarle a la ciudadanía un papel más activo como fuente de políticas públicas y como participante<sup>56</sup> en la elaboración de estas. Aún luego de reconocer que la gobernanza no pasa exclusivamente por la capacidad institucional sino también por el papel que tiene el conflicto social en la formación de las políticas públicas (*politics of policies*); y también luego de admitir que, aunque sean importantes, las instituciones no lo explican todo, condicionan, pero no determinan. La agencia y el liderazgo son también factores en el proceso de la gobernanza.

---

<sup>55</sup> Arbos, Xavier y Giner, Salvador. **La Gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial**. Siglo veintiuno de España Editores S.A. 1993.

<sup>56</sup> Pierre, Jon L. Peters, B. Gary. **Governance, Politics and the State**. St. Martin's Press. New York, 2000.

## XXII. Institucionalidad, Gobernabilidad y pueblos indígenas

En lo concerniente a la ampliación o limitación de la participación de los pueblos indígenas en la incidencia de la institucionalidad sobre la gobernabilidad y la convivencia democrática ésta puede ser examinada a partir de estudios concretos sobre la aparición de partidos étnicos exitosos<sup>57</sup> en los Andes; así como también utilizando este mismo tipo de análisis para evaluar experimentos de democracia radical<sup>58</sup> en esta subregión latinoamericana.

### a. Partidos Exitosos

La formación de partidos étnicos exitosos<sup>59</sup> ha sido posible en estos países por la convergencia de varios factores de índole institucional y contextual.

Originados en movimientos sociales, participan de manera efectiva en procesos de reforma constitucional<sup>60</sup>, con organizaciones de una cierta antigüedad, con redes densas de afiliados y con poblaciones indígenas significativas en sus distritos electorales. Favorecidos por un entorno institucional favorable, mayormente por procesos de descentralización estatal. Mejorados sus mecanismos de acceso al voto y con asientos reservados en el parlamento las organizaciones indígenas logran desarrollarse políticamente.

Adicionalmente cabe apuntar que la existencia de sistemas de partidos abiertos, en los cuales la izquierda se ha deteriorado, también favorece su vigoroso desarrollo político<sup>61</sup>.

Las implicaciones del surgimiento de estas formaciones políticas han sido importantes pues:

- a. han mejorado el nivel de la representación al incluir a grupos marginados en la representación;
- b. ofrecen un nuevo modelo de relaciones entre partidos y sociedades en un contexto en que los partidos tradicionales se ha distanciado de sus sociedades;
- c. han colocado nuevos temas en la agenda pública (diversidad cultural, discriminación racial y opresión, necesidad de autonomía de los grupos sociales);
- d. han introducido nuevos procesos de democracia interna;
- e. han potenciado el esfuerzo de los partidos tradicionales para representar mejor a los grupos marginalizados.

Es evidente que con su actividad los nuevos partidos han producido innovaciones en las institucionalidades democráticas. Es preciso estudiar en profundidad las principales

---

<sup>57</sup> Van Cott, Donna Lee. **From Movements to Parties in Latin America. The Evolution of Ethnic Politics**. Cambridge University Press. New York 2005.

<sup>58</sup> Van Cott, Donna Lee. **Radical Democracy in the Andes**. Cambridge University Pres. New York 2008.

<sup>59</sup> Pachakutik, Ecuador; IPSP/MAS, Bolivia.

<sup>60</sup> Van Cott, Donna Lee. **From Movements to Parties**. Op. cit. 222.

<sup>61</sup> La fragmentación de los sistemas de partidos, así como los procesos de desalineamiento partidario, también favorecen su desempeño.



tendencias de estas innovaciones, que van más allá de las nuevas constituciones que han surgido.

*b. Innovaciones*

Factores macro como la condición del sistema de partidos o la movilización política engendrada por los procesos de reforma constitucional son elementos que ayudan a explicar la transformación institucional que implica la aparición de nuevos partidos de base étnica. Unido a ello también es necesario tener en cuenta que los cambios al nivel de la institucionalidad también explican y favorecen el desarrollo de canales de participación y representación que favorecen a los pueblos indígenas. Identificar estos elementos constituye ahora el eje de nuestro esfuerzo.

Van Cott señala que “...tres factores que tienden a promover la innovación democrática institucional al nivel local son: un contexto político legal que facilita la descentralización desde abajo y que facilita que los actores locales tengan algún grado de flexibilidad en el diseño de sus propias instituciones; liderazgo efectivo de los alcaldes; y apoyo de un partido político orgánico y cohesionado con raíces en la sociedad civil”<sup>62</sup>

Del examen de los casos ecuatoriano y boliviano, la autora extrae cuatro condiciones favorables a la creación de un contexto legal y flexible para la descentralización.

- a) Los actores locales deben tener el poder para demandar al gobierno central la transferencia de recursos y responsabilidades, de manera que se sientan propietarios del proceso de descentralización;
- b) los actores del gobierno central deben responder rápidamente y cooperando con el proceso de descentralización, para contrarrestar las resistencias de la burocracia frente a las transferencias de autoridad;
- c) Los gobiernos centrales deben transferir recursos sustanciales a las autoridades locales para respaldar sus nuevas responsabilidades;
- d) los actores locales deben gozar de bastante flexibilidad en la construcción de sus instituciones, siempre que protejan los derechos constitucionales, que todas las personas tengan una manera de participar en las instituciones deliberativas y que las nuevas instituciones se adapten a los parámetros nacionales de rendición de cuentas y de transparencia.<sup>63</sup>

En lo que respecta al liderazgo de las alcaldías se señala que deben tener:

- a) gran carisma personal para relacionarse con diversos actores y atraer y mantener apoyo de sus bases;
- b) ser favorecidas por la reelección que les permita consolidar las innovaciones institucionales;
- c) mantener el apoyo de la sociedad civil;
- d) mantener una presencia constante en la sociedad;

---

<sup>62</sup> Van Cott, Donna Lee. **Radical Democracy in the Andes**. Op. cit. p. 211.

<sup>63</sup> Ibid. p. 212.

- e) comunicarse efectivamente más allá de las fronteras étnicas;
- f) mantener autonomía con respecto a las organizaciones que los apoyan.

En lo referente a los partidos, la existencia de partidos orgánicos favorece el esfuerzo de los pueblos indígenas. Se entiende por tales aquellos que surgen como brazos políticos de la sociedad civil. Para que estos sean exitosos deben;

- a) minimizar la confusión entre las estructuras de los movimientos y las suyas propias;
- b) reducir las diferencias que se generan como consecuencia de la competencia por candidaturas y posiciones asalariadas;
- c) evitar distraer recursos y energías de los movimientos sociales hacia objetivos diferentes a los que los originaron;
- d) adoptar los principios de democracia, pluralismo y negociación pacífica, así como desalentar el uso de la violencia contra sus oponentes.

Finalmente señalar que también es imprescindible que presenten un sentido fuerte de identidad, que favorezcan la ampliación de las oportunidades para participar en las decisiones públicas, una mayor rendición de cuentas y transparencia, una mayor igualdad, autonomía y autogobierno y que complementen el cuadro general para que estas innovaciones institucionales se desarrollen. Obviamente, como se ha señalado anteriormente, que se hubiese realizado de esta manera y bajo estas circunstancias en los Andes no significa que se repliquen exactamente los procesos en otras latitudes.

### **XXIII. Mujeres y Jóvenes**

La presencia en el espacio de la gobernanza de diversos segmentos sociales, aunque estos no lleguen a participar activamente en el proceso de la toma de decisiones, otorga a los gobiernos una mayor legitimidad a la vez que mantiene y construye lazos de solidaridad comunal.

Tanto la participación de las mujeres como de la juventud se transforma en un tema de legitimidad de ejercicio de difícil abordaje. Si bien algunos de los sistemas de discriminación positiva (cuotas para los puestos de elección popular) han funcionado, lo cierto es que no se puede segmentar a la sociedad hasta los extremos para buscar la representación perfecta en todos los niveles.<sup>64</sup>

Los temas de género constituyen un reto para la gobernanza, tanto al interior como al exterior de las instituciones políticas. Y un componente muy importante para la gestión de estos temas lo constituye la construcción de valores en el aparato gubernamental y en la sociedad en general.

Para solucionar los problemas reales de la exclusión de estos sectores, aparte de lo anterior, resulta importante facilitar un mayor contacto entre el aparato del Estado y las

---

<sup>64</sup> La representación política no es una reproducción precisa de las imágenes sectoriales en el espejo de las estructuras políticas. Los intereses sectoriales pueden ser bien representados si existen adecuados mecanismos de control político y de rendición de cuentas.

organizaciones que promueven los intereses de jóvenes y mujeres en la escena pública. De este modo se les acerca al proceso de toma de decisiones, a pesar de los riesgos de cooptación que ello pueda conllevar.

En ambos casos se trata de un tema de inclusión política que va más allá del clásico problema de mayorías y minorías. En efecto, si aceptamos lo anterior se asume que la membresía en la comunidad política se da únicamente en términos de participación en la decisión y en términos de veto. Cuando lo cierto es que la participación es más amplia pues se trata de definir también quién es parte de la comunidad política, cuales son las reglas que regulan el proceso político y cuáles son los procesos establecidos para cambiar las reglas. La inclusión perfecta es la que integra en cada momento del proceso político, mientras que la exclusión perfecta es la que no permite la presencia en ninguna etapa del proceso.

En un sentido amplio, el derecho básico es el derecho al voto pero existen otros derechos que son importantes; como son la libertad de expresión, el derecho al trabajo, la capacidad de definir la agenda pública y el acceso a beneficios sociales en el terreno de la salud y de la educación, así como la posibilidad de tener tratamiento para necesidades especiales.

En este contexto es importante pensar la temática de género<sup>65</sup> más allá del acceso al voto y las posiciones de elección popular. Se debe desarrollar la discusión política sustantiva sobre las reglas del matrimonio, el divorcio, el aborto, la fertilización in vitro, el cuidado de la infancia, las regulaciones laborales que afectan a las mujeres (y a la juventud).

Las condiciones del entorno que afectan el acceso a las instituciones y no solo las reglas de estas que formalizan la exclusión deben recibir atención por parte de quien busque innovaciones institucionales.

## **XXIV. Representación, Participación y Deliberación**

### *a. Ventajas*

La participación fortalece la gobernabilidad democrática pues amplía las oportunidades de la ciudadanía para ser parte del proceso de las decisiones gubernamentales, particularmente en los niveles locales. La ampliación de la participación requiere de modificaciones en las instituciones para poner a los ciudadanos y a las ciudadanas en contacto entre sí y con la representación gubernamental.

El objetivo de la participación es la expansión de la esfera de la democracia más allá del aparato estatal e insertarla en la vida social. El propósito de la participación política no es solo promover la cohesión social al fortalecer las identidades de ciudadanos y ciudadanas como miembros de la comunidad política, también ha de crear canales de comunicación permanentes entre el poder del aparato estatal y el poder social (movimientos sociales,

---

<sup>65</sup> Repertorio de mecanismos que suministran una interpretación social del sexo, que permiten que el sexo estructure la vida de la gente y se transforme en un principio de organización social o de jerarquía. Holden, Matthew, JR. *Exclusion, Inclusion, and Political Institutions*. **Oxford Handbook of Political Institutions**. Oxford University Press. New York 2009. p. 174.

grupos de presión y otras formas de acción colectiva). Estos canales fortalecen la llamada gobernanza horizontal, donde la dirección de los asuntos sociales no queda exclusivamente en manos de representantes políticos sino que la sociedad como un todo participa, delibera y escoge; tratando de superar continuamente el abismo entre el signo y la cosa, al que nos hemos referido antes.

Un ejemplo de lo anterior son las audiencias que efectúan las entidades regulatorias para poner en conocimiento de la ciudadanía los aumentos en las tarifas de los servicios públicos y escuchar objeciones; también los procesos de presupuesto participativo en los que las personas se expresan sobre el destino del gasto público y piden rendición de cuentas sobre el gasto efectuado. Igualmente importante es la participación ciudadana en la elaboración de planes reguladores urbanos y concejos de salud.

Sin embargo la participación no se puede asumir como un valor absoluto, excluyente de la representación. Los mecanismos de representación deben ser entendidos como complementarios de la representación. Son particularmente importantes mecanismos como las escuelas de ciudadanía y los espacios de rendición de cuentas, donde la ciudadanía exige a sus representantes informes sobre sus actuaciones.

La existencia de un tejido asociativo en las sociedades es también un requisito para que la participación sea efectiva. Sin embargo la proliferación de asociaciones ciudadanas para la acción colectiva también debería ir acompañada de democracia deliberativa. Se trata de una forma de comunicación que exige el argumento racional entre iguales, predispuestos a la cooperación y mutuamente respetuosos, así como dispuestos a ser persuadidos.

Esta es la posición de Jurgen Habermas a partir de su teoría de la acción comunicativa, postulando que la democracia es más que agregación de intereses y que ésta debería crear condiciones para la transformación de los intereses individuales en el bien común.

Como lo señala Van Cott<sup>66</sup> “Los demócratas deliberativos argumentan que la calidad de la democracia mejora cuando las decisiones de política pública son elaboradas colectiva y públicamente, siguiendo argumentos razonados, hechos por y para aquellos que son afectados por estas decisiones. La deliberación aumenta y facilita el intercambio de información; lleva a los ciudadanos a elaborar argumentos razonados y atractivos para los otros; legitima la toma de decisiones colectivas haciendo que la gente sienta que sus puntos de vista fueron escuchados y reconocen que así que las decisiones colectivas reflejan la voluntad de la mayoría; y facilitan la implementaciones cumplimiento y seguimiento, porque los ciudadanos se sienten dueños de las decisiones.”

Apuntando posteriormente que es la interrelación recíproca entre las dimensiones participativas, deliberativa y representativa la que, en última instancia, mejora la calidad de la vida democrática y establece vínculos durables entre el estado y la sociedad<sup>67</sup>.

---

<sup>66</sup> Van Cott, Donna Lee. **Radical Democracy**. Op Cit, p 19.

<sup>67</sup> Ibid, p. 217

*b. Inconvenientes*

1. Polarización grupal y extremismo
2. Irrespeto a los derechos individuales al privilegiarse la noción de comunidad.
3. Ausencia de análisis de las desigualdades estructurales.
4. Falta de democracia al interior de organizaciones de sociedad civil

**XXV. Las consecuencias políticas de los diversos modelos constitucionales**

La tradicional discusión de tipo legal entre los modelos constitucionales que se derivan del derecho constitucional comparado (régimenes) tiene que ser superada al introducirse los elementos del funcionamiento efectivo de estas instituciones y de su relación con los sistemas de partidos realmente existentes, así como con los sistemas electorales.

Es a partir de este nuevo enfoque que se puede emprender la consideración de los efectos políticos de los modelos (instituciones políticas) sobre la gobernanza. Es también a partir de este enfoque que se puede abordar el efecto de estos modelos sobre los procesos del desarrollo económico, dejando de lado el dualismo simplista entre parlamentarismo y presidencialismo.

La manera como se resuelve la división de poderes –quién predomina o si se neutralizan recíprocamente, los sistemas electorales que rigen a cada modelo (el tamaño de las circunscripciones, el tipo de candidaturas, los principios de proporcionalidad o de mayoría)- van a engendrar diversos tipos de régimen.

Como ejemplo de lo anterior tenemos la tipología elaborada por Colomer<sup>68</sup>:

1. “parlamentario-proporcional” (Alemania, Países Bajos);
2. pesos y contrapesos (Estados Unidos, Indonesia);
3. semipresidencial (Francia, Polonia);
4. presidencialista (Argentina, México);
5. parlamentario de mayoría (Reino Unido, Canadá).

Utilizando esta tipología, fruto del cruce de las variables antes mencionadas Colomer llega a varias conclusiones:<sup>69</sup>

1. Las instituciones políticas influyen a la política, a lo político y a la polis afectando al sistema de partidos y al grado de estabilidad de los gobiernos;
2. Su influencia puede ser directa o indirecta, pero no determinan decisiones específicas sino que fijan límites, establecen condiciones y tienen que ver con oportunidades que se les presentan;

---

<sup>68</sup> Colomer, Josep. Op cit, p. 226.

<sup>69</sup> Ibid, p. 226-232.

3. En lo que respecta al crecimiento económico, al efecto de las instituciones políticas (modelos constitucionales), Colomer apunta que existe "...una lejanía relativa de la variable independiente (modelos constitucionales) de la variable dependiente (desempeño económico y social). El crecimiento económico, en particular, tiene causas más "próximas" que las instituciones políticas. Entre ellas: formación de capital, productividad del trabajo, capacidad empresarial, comercio, disponibilidad de tecnología, y educación<sup>70</sup>."

Posteriormente señala que las instituciones que influyen más en el desarrollo económico son aquellas que favorecen la efectividad estatal, un poder judicial eficaz y la regulación de los derechos de propiedad, contratos y finanzas.

Los efectos de las instituciones políticas sobre lo económico, parecen ser más de carácter indirecto.

No vincula el respaldo a las instituciones con el buen desempeño económico, pues "En general resultados políticos ampliamente representativos y efectivos deberían alimentar apoyo social para las instituciones correspondientes, mientras que resultado excluyentes, sesgados, arbitrarios o ineficaces pueden promover que líderes y ciudadanos rechacen las instituciones que producen estos resultados.(...) El respaldo a la democracia no está necesariamente vinculado a un buen desempeño económico, (...) sino a una noción más amplia de satisfacción institucional de las preferencias políticas de los ciudadanos"<sup>71</sup>.

Se trata más de un apoyo difuso que de apoyos específicos a las instituciones políticas.

Este reconocimiento de la autonomía de lo político en la práctica nos lleva a los efectos concretos de los modelos constitucionales.

4. En general, las democracias que favorecen compartir el poder (convivencia democrática, gobernabilidad horizontal) e inclusión tienen probabilidades de obtener más respaldo interno y de durar más.<sup>72</sup>
5. Entre las democracias los regímenes parlamentarios son más resistentes a las crisis políticas y tienden a durar más que los regímenes presidencialistas.<sup>73</sup>

---

<sup>70</sup> *Ibíd.*, p. 228.

<sup>71</sup> *Ibíd.*, p. 229.

<sup>72</sup> Las formulas pluralistas tiene una mayor capacidad de generar inclusión social, pluralismo político, estabilidad en las políticas públicas y permanencia democrática. También obtienen más respaldo pues los ciudadanos se satisfacen con la aceptación de sus demandas y expectativas como consecuencia de formulas institucionales que requieren de la formación de mayorías amplias para la tomas de decisiones colectivas. La clase política tiende a dejar de lado aquellas formulas que producen perdedores absolutos.

<sup>73</sup> Existe alguna evidencia que muestra que los regímenes presidencialistas que duran menos son aquellos que se originan en regímenes militares.

6. Los regímenes parlamentarios mayoritarios están más asociados con frecuencias altas de conflicto étnico y guerras civiles.
7. El papel crucial de partidos políticos y de los sistemas electorales en moldear las relaciones entre parlamentos y ejecutivos.
8. El carácter concentrador de poder del presidencialismo latinoamericano en contraste con la división de poderes (frenos y contrapesos) del modelo norteamericano.

## XXVI. Conclusiones

1. No existe un modelo ideal de gobernabilidad democrática. La gobernanza que surge de interacciones de los actores sociopolíticos, enmarcadas por las instituciones, es de geometría variable.
2. No existe unanimidad en las Ciencias Sociales sobre la noción de instituciones, aunque es importante la consideración de los enfoques de las diversas disciplinas y corrientes teóricas con espíritu integrador. En el presente ensayo se ha dado mayor importancia a los enfoques histórico, neweberiano, sociológico y desde la perspectiva del estado como correlación de fuerzas.
3. La gobernabilidad no es la relación de obediencia entre clase gobernada y clase gobernante, sino una forma (horizontal) de organizar la convivencia. El autogobierno democrático, lo que no equivale a la democracia directa, sino a conciliar la representación con la participación, la democracia con la contra democracia y la ciudadanía activa.
4. La cuestión de los Estados fallidos adolece de la generalidad de sus definiciones, pero también de un énfasis excesivo en el orden político. Se deja de lado que todos los estados están en falla de manera permanente y que la política es un intento por introducir orden; pero también es un esfuerzo por superar las imperfecciones del orden.
5. La gobernanza se fundamenta en identidades democráticas formadas en complejos procesos culturales, moldeadas por las instituciones (reglas), pero también por discursos, significados, versiones y narrativas.
6. Diseñar instituciones es casi imposible, dado el lento proceso de su evolución o lo abrupto de sus cambios en algunas ocasiones. Las instituciones evolucionan (gradualismo), sufren accidentes y se adaptan o se mueren; difícilmente pueden ser solo el fruto del diseño consciente de los actores pues cualquier diseño tiene que tener en cuenta la fricción con otros actores, que por su sola existencia modifican cualquier proyecto de escritorio.
7. La evaluación de la gobernanza es difícil. Siempre topa de frente con la singularidad de los procesos históricos y parámetros elaborados para ciertos contextos culturales que pueden ser inadecuados para la comparación con contextos diferentes.
8. El respaldo surge de la legitimidad y esta es también un producto cultural cambiante.
9. La normatividad jurídica no agota la consideración desde una perspectiva institucional.
10. Los procesos de refundación estatal actualmente en curso en América Latina merecen especial atención pues en ellos se ha denunciado la discriminación; pero también se han predicado e inaugurado nuevos esquemas institucionales que incorporan a



grandes masas excluidas, resta por ver si esos mecanismos serán efectivos para cumplir dichos objetivos.

11. El desarrollo institucional depende de la capacidad interna de la institución para satisfacer necesidades y funciones pero también del respaldo social que obtenga. Desde el punto de vista endógeno está relacionada con su capacidad de interpretación y significación.
12. La crisis de representación entendida como ausencia de logros, pérdida de confianza en las instituciones políticas, apoyo a candidatos antisistema, volatilidad electoral y abstencionismo afecta seriamente la gobernanza y a la capacidad de autorganizar la convivencia. Esta crisis deriva de factores concretos pero también de la falla estructural del mecanismo de la representación.
13. La gobernanza democrática es política, las instituciones no son ajenas a la política y a lo político. La gobernanza no es técnica es ante todo la gestión del conflicto inherente a toda convivencia. Negarlo es condenarse a la impotencia política.
14. La gobernanza ha de ser abordada no exclusivamente desde la lógica del aparato de estado (aparato burocrático) sino desde el poder de estado (correlación de fuerzas); desde la política (*politics*) y no solo desde lo político (*policy y polity*).
15. Es preciso entender la gobernanza como interacción, como relación entre fuerzas sociales y entre estas y el aparato estatal, en un contexto histórico. Las relaciones políticas no se establecen desde el cielo técnico sino desde la historia. La difusión de ciertos modelos técnicos (neoliberalismo) está vinculada a cambios en la correlación de fuerzas políticas y a procesos sociales más amplios (globalización).
16. Gobernanza es convivir, no es solo gobierno. Es el gobierno con otros actores sociales, el involucramiento de la ciudadanía repercute en legitimidad creciente.
17. La gobernanza ha dejado de ser un asunto exclusivo de los estados nacionales. En época de globalización y de multipolaridad los nuevos procesos comerciales (OMC) y tecnológicos exigen adaptaciones institucionales y nuevas instituciones.
18. En América Latina los nuevos procesos políticos regionales y el debilitamiento de la hegemonía norteamericana inciden sobre las viejas instituciones (OEA) y propulsan la creación de nuevas (UNASUR, Unión de países de América Latina y el Caribe).
19. La división de los países en torno a líneas ideológicas y políticas, así como retos de carácter transnacional (narcotráfico, inmigración), exigen de nuevas formas de coordinación de la convivencia.
20. El *derecho a la democracia*, más allá de las elecciones, es un espacio de reflexión para la filosofía política de la nueva época que tiene influencia directa sobre las formas de la legitimidad derivadas del ejercicio del poder.

21. La lucha contra el tráfico de drogas definida en términos de Guerra puede tener impactos negativos sobre la gobernanza democrática. Genera de nuevo cierta tendencia por la política a los militares y debilita la legitimidad democrática a causa de los excesos cometidos contra las libertades (falsos positivos en Colombia, intervención ilegal de las comunicaciones).
22. Muchas de las definiciones de Estado fallido se centran únicamente en la pérdida del monopolio de la violencia por parte del estado, olvidando que la postura weberiana se refería a la violencia legítima. Si la violencia estatal no es legítima tan solo se trata de violencia y no contribuye en nada a la gobernanza democrática.
23. Un estado no falla exclusivamente por carencia de capacidades burocráticas, por no ser eficiente en la asignación de recursos. Un estado falla también cuando no incorpora en su concepción, en su decisión y en sus acciones las dinámicas de crisis y conflicto social como elementos explicativos y movilizadores. El poder y su distribución es uno de los elementos claves para explicar los fracasos estatales.
24. La institucionalidad estatal no es un mero instrumento para la promoción de la eficiencia de los mercados. La autonomía estatal permite y orienta el desarrollo social. No es un simple reflejo de las dinámicas sociales. La autonomía de lo político está también relacionada con los procesos de cohesión social que facilitan la identificación ciudadana con los objetivos de la comunidad política (polity).
25. La globalización debe ser vista tanto en sus consecuencias positivas como negativas. La incorporación a un mundo más amplio tiene que ver con las primeras pero la erosión de las capacidades estatales frente a procesos externos tiene que ver con las segundas.
26. La calidad de las instituciones democráticas es muy importante para la gobernanza democrática y está relacionada con las percepciones sobre la vigencia de las leyes, la corrupción, la expresión de agravios, la rendición de cuentas, la calidad del marco regulatorio, la estabilidad política y la efectividad de las políticas públicas.
27. No hay prueba que conjuntos específicos de instituciones formales produzcan de manera automática la gobernanza democrática.
28. El papel del contexto es crucial en el análisis de la relación entre gobernabilidad e instituciones políticas. En este juegan un rol importante las identidades, la política simbólica y la llamadas "*expressive politics*".
29. La política y lo político deben ser entendidas en clave histórica. Es necesario explicar la trayectoria de la conflictividad sociopolítica, sus interacciones y no solo sus resultados.
30. El análisis contextual es muy importante en Centroamérica para explicar la relación entre el autoritarismo del pasado y las inacabadas democracias del presente. Merecen particular atención las relaciones entre sociedades civiles profundamente desiguales y aparatos políticos insuficientemente democráticos. El caso hondureño es un claro ejemplo de lo anterior.

31. La inserción de la conflictividad en la temática de la gobernanza requiere explicar los procesos de autoridad intraestatal dividida, la resistencia a esas autoridades, las insuficiencias en la cobertura territorial de la violencia legítima, así como el carácter legítimo o ilegítimo de esta.
32. La gobernanza no es un problema técnico es un problema político, se trata de *"the politics of policies"*.
33. Gobernanza, instituciones y pueblos indígenas son una dimensión de la realidad latinoamericana que surge inmediatamente en el contexto de refundaciones de los estados (Bolivia, Ecuador) y de la persistencia de marginaciones extremas en otros (Guatemala).

Las mejoras en la representación de estos pueblos dentro de los procesos políticos están relacionadas con los procesos de descentralización, con la transferencia de recursos a los gobiernos locales, con la derrota de las resistencias de las burocracias centrales, con la flexibilidad en la construcción de las instituciones a nivel local y con el surgimiento de partidos con fuertes bases en la sociedad civil.

34. En lo que respecta a mujeres y jóvenes, las condiciones esenciales pasa por su inclusión en los espacios de la gobernanza horizontal, la discriminación positiva y la educación, así como por la ciudadanía activa utilizando las organizaciones ciudadanas.
35. La participación es complementaria de la representación, fortalece la cohesión social al fortalecer las identidades, crea canales de comunicación entre el aparato político y la sociedad civil, y da nueva legitimidad al proceso representativo.
36. La deliberación razonada fortalece la cultura política democrática, aumenta y facilita el intercambio sereno de informaciones

## Bibliografía

Arbos, Xavier y Giner, Salvador. **La Gobernabilidad. Ciudadanía y democracia en la encrucijada mundial.** Siglo veintiuno de España Editores S.A. 1993.

Blondel, Jean. **About Institutions, mainly ,but not exclusively, political.** En The Oxford Handbook of Political Institutions

Gerring, John, Thacker, Strom C y Moreno, Carola. **Centripetal Democratic Governance: A Theory and Global Inquiry.** En: American Political Science Review. Vo99. N 4 November 2005.

Hall, Peter A y Taylor, Rosemary. **Political Science and the Three New Institutionalisms.** En: Political Studies (1996)

Hamerei, Shahar. **Failed States or a failed paradigm? State capacity and the Limits of institutionalism.** En: Journal of International Relations and Development, 2007.

Holden, Matthew, JR. *Exclusion, Inclusion, and Poltical Institutions.* **Oxford Handbook of Political Institutions.** Oxford University Pres. New Yok 2009. p. 174.

Jessop, Bob. **The State and State Building.** The Oxford Handbook of Political Institutions.

Mainwarring, Scott; Bejarano, Ana María; and Pizarro, Eduardo. **The Crisis of Democratic Representation in the Andes.** Stanford University Press. 2006.

March, James G & Olsen, Johan P. *The Logic of Appropriateness.* En: **The Oxford Handbook of Political Science.** Oxford University Press. New York, 2000.

March, James G y Olsen, Johan P. **Elaborating the New Institutionalism, in The Oxford Handbook of Political Institutions.** Oxford University Press. New York 2006.

Moran, Michael. **Economic Institutions. The Oxford Handbook of Political Institutions.** Oxford University Press. New York 2006.

Person, Paul. **Increasing returns, path dependence, and the study of politics.** American Political Sciende Review. Vol. 94. N.2. Junes 2000.

Pierre, Jon L. Peters, B. Gary. **Governance, Politics and the State.** St. Martin`s Press. New York, 2000.

Ronsanvallon, Pierre. **La Contredemocratie.** Eds du Seuil. Paris 2008.

Ronsanvallon, Pierre. **La Legitimité Democratiqué.** Editions du Seuil, Paris 2006.

Rotberg, Robert I (Ed). **When States Fail. Causes and consequences.** Princeton University Press, New Jersey 2004.

Van Cott, Donna Lee. **From Movements to Parties in Latin America. The Evolution of Ethnic Politics.** Cambridge University Press. New York, 2005.

Van Cott, Donna Lee. **Radical Democracy in the Andes.** Cambridge University Press. New York 2008.

Villalobos, Joaquín. **Doce Mitos en la Guerra contra el narco.** En: **Nexos.** México. Domingo 24 de enero de 2010.

Williams, Phil: **Drug Trafficking, Violence and the State in Mexico.** Strategic Studies Institute. April 2009.

## **Notas para el debate sobre gobernanza e institucionalidad democrática**

Juany Guzmán León<sup>74</sup>

### Presentación

Como parte del desarrollo del proyecto sobre *Gobernabilidad y Convivencia Democrática* (FLACSO-AECID), en relación con el debate sobre institucionalidad y gobernabilidad democrática, se realizó un Seminario en agosto de 2010 que utilizando el texto del Prof. Urcuyo como documento base, abrió el debate alrededor de un conjunto de preguntas que permitían cuestionar, así como plantear diferentes abordajes sobre la relación entre institucionalidad y gobernabilidad.

En esta perspectiva, los participantes en el Seminario fueron convocados alrededor de un conjunto de preguntas orientadoras de la discusión:

1. ¿Cuáles son los elementos fundamentales que condicionan los procesos de desarrollo institucional (actores, recursos y procesos)?
2. ¿Cuáles son las instituciones claves para la gobernabilidad y convivencia democrática? ¿Existe unanimidad en torno al concepto de institución?
3. ¿Qué debemos entender por gobernabilidad y convivencia democráticas? ¿Cuáles son las principales corrientes teóricas que animan el debate sobre gobernabilidad?
4. ¿Cuál es la relación entre ingobernabilidad y la categoría de Estado Fallido?
5. ¿Cuáles son las consecuencias de los modelos constitucionales sobre la política y lo político? ¿Determinan a estos procesos o son determinados por ellos?

El debate fue muy enriquecedor y sirvió también como retroalimentación al borrador del libro de Constantino Urcuyo.

Este ensayo recoge elementos de la lectura que la Secretaría General de FLACSO ha hecho del debate sobre instituciones y gobernanza, que en realidad ha transversado todo el Proyecto. Sin embargo, asumo la responsabilidad en relación con este texto, en el sentido que lo aquí expresado no es la posición oficial de nadie, más que la personal.

El binomio institucionalidad/gobernabilidad democrática, le imprime un conjunto de características a la convivencia política, en tanto convivencia que se rige por la opción explícita por los derechos humanos y la democracia. De ahí que analizar la institucionalidad democrática se vuelve central para situarnos en la ruta no solo de la convivencia, sino también de la gobernanza.

En esta perspectiva, estos apuntes intentan dar cuenta del papel clave de las instituciones como centrales para la gobernanza, pero sin duda para la convivencia política, que es la aspiración por excelencia de cualquier régimen democrático. Para ello se hace énfasis en

---

<sup>74</sup> Coordinadora Académica Regional de FLACSO. Directora del Centro de Investigación y Estudios Políticos (Universidad de Costa Rica)

algunos factores que muestran las relaciones diversas y complejas que marcan el desarrollo de la institucionalidad frente a la gobernanza y a la convivencia:

1. Democracia y normas de convivencia
2. El binomio derechos y deberes en el juego democrático
3. Instituciones políticas vs. Politización de las instituciones.
4. El desafío de institucionalizar las instituciones.

### **1. Democracia y normas de convivencia.**

La democracia es ante todo un compromiso: visibiliza, pone en la superficie los derechos y las responsabilidades de las personas y de los grupos de población que habitan un determinado territorio. Este es el supuesto básico: es en los regímenes democráticos en donde la ciudadanía genera las mayores expectativas de expansión. La ciudadanía refiere justamente a la posibilidad de apropiarse de esos derechos y hacerlos efectivos.

De ahí, que el concepto de democracia al que nos referimos, apunta a una visión más bien tridimensional, que supera la visión restrictiva o vertical de Robert Dahl (1989), que da cuenta de las relaciones que se establecen entre electores y electos, gobernantes y gobernados; para avanzar en la dimensión horizontal que con Guillermo O'Donnell y otros, refiere a la importancia de los mecanismos de control entre los poderes y la vigilancia para garantizar la protección por parte de la constitución y el sistema institucional y jurídico, de los derechos civiles; e incluir una tercera dimensión que es transversal al sistema y a la que han llamado la atención Terry Lynn Karl y Philippe Schmitter (1991), que define los que podríamos llamar los ámbitos de la democracia, hasta donde llega, lo no negociable; esto es, que el ejercicio del poder político debe obedecer a una exclusividad que no puede aceptar posiciones de veto y enclaves autoritarios carentes de legitimidad democrática.

Este es el sustento de toda la institucionalidad democrática, crear mecanismos, normas diversas y ciertamente cada vez más complejas -y a veces hasta contradictorias-, que sin embargo tienen un único fin, responder al compromiso de la democracia, asumir lo que ha desatado al sacar a la superficie los derechos: que sean efectivamente reconocidos y que puedan ser ejercidos.

En esta perspectiva la institucionalidad democrática es mucho más allá que un conjunto de reglas de juego que una vez aprendidas hay que saber usarlas. Hay una lógica o más bien dicho una aspiración democrática a la que las instituciones responden más que a sí mismas: aportan a un conjunto más global de normas de convivencia que contribuyen a esa democracia siempre en construcción, siempre dinámica. La institucionalidad de un sistema político que se autodefine como democrático, reconoce así dos aspectos centrales: su devenir histórico y las capacidades y responsabilidades de quienes toman las decisiones para hacer de esas instituciones garantes del compromiso adquirido cuando se apuesta por la vía democrática. Paradójicamente, estos dos factores son los que más fácilmente se olvidan al analizar las instituciones, depositarias de las normas de convivencia que reclama todo régimen democrático: se analizan a veces por sus resultados, pero sin su trayectoria histórica y sin el perfil de quienes las integran.

Cuando reducimos las instituciones a reglas de juego, sean partidos políticos, tribunales electorales o de justicia, órganos de seguridad o de protección al ambiente; se corre el riesgo de desconocer el entorno que le dio origen a las mismas. La historia de autoritarismo, manipulación y apropiación de la institucionalidad pública para fines particulares que tiene en muchos países latinoamericanos larga data, no es historia ajena o que no deba tomarse en cuenta, cuando se instala la institucionalidad democrática en el último cuarto del siglo XX. Esos vicios son también los que arrastra nuestra institucionalidad y son desafíos para que los procesos que se pusieron en marcha en la región, no adquieran simplemente un ropaje, una nomenclatura distinta, pero sin asumir la responsabilidad de los que significa transitar a la democracia.

En este punto podemos identificar el segundo factor, las capacidades y responsabilidades de quienes asumen la conducción de las instituciones. El funcionamiento de las instituciones democráticas también requiere un grado de profesionalización y especialización cada vez mayor.

De hecho, es realmente complejo tratar de que las instituciones respondan a los intereses tan diversos y hasta conflictivos que representan. Tal y como se señala en las constituciones políticas y en la legislación de casi todos los países, se intenta dar cuenta de sociedades cada vez más plurales y diversas, con requerimientos diferenciados, que fueron planteados inicialmente por las perspectivas de género, pero que hoy sabemos tienen que ver además con particularidades por los grupos según edad, ascendencia étnica, cultural, adscripción religiosa o preferencia sexual, condición de discapacidad, origen urbano o rural, para citar solo algunos. En fin, que si limitamos las instituciones a un conjunto de reglas de juego, su funcionamiento no necesariamente se traduzca en fortalecimiento, profundización y ampliación de la democracia. Capacidades no refieren únicamente a nivel educativo o capacidades intelectuales, significa dar cuenta del compromiso y la responsabilidad que implica asumir la conducción y puesta en marcha de instituciones democráticas dignas de tal nombre.

Un ejemplo de ello son los partidos políticos, que en las últimas décadas han relegado los procesos de formación y capacitación, los procesos de preparación para la gestión y conducción de la democracia, invirtiendo toda su energía, tiempo y dinero en estrategias de corte clientelar, por medio de aparatos electorales que parecen no diferenciarse entre sí, más allá de la figura mediática que se expone en el mercado durante la contienda electoral.

La hegemonía democrática en la región es un logro innegable. La mayoría de países latinoamericanos no solo remozaron sus instituciones en los últimos 30 años, sino literalmente se dedicaron a crear instituciones para el funcionamiento de esta apuesta democrática. Sin embargo, a la vuelta del camino es urgente reconocer si el desarrollo institucional para nuevas formas de convivencia se ha puesto en marcha con una lectura crítica de su propia historia y de sus capacidades de gestión. El golpe de Estado de junio de 2009 en Honduras, es solamente una de las alarmas que se han encendido al menos a los países centroamericanos y no parece que hayamos tenido la capacidad de respuesta necesaria a esa pregunta.



## 2. El binomio derechos y deberes en el juego democrático

Con la posibilidad de elegir a quienes les gobiernan, la democracia depositó en la ciudadanía y en las demás instituciones de control creadas para tal efecto, un derecho y simultáneamente una responsabilidad: vigilar por el efectivo ejercicio de representación y confianza que le fue depositada en las urnas a los gobernantes.

Hay un juego que opera en contra de la democracia y de su institucionalidad: el ocultamiento del binomio derechos/deberes. Los derechos que la democracia saca a la luz, implican simultáneamente la responsabilidad de su ejercicio. Para ello se crea la institucionalidad, para crear las condiciones a fin de que los compromisos adquiridos se cumplan. También la ciudadanía tiene responsabilidad: la exigibilidad de derechos. Si la ciudadanía no exige el cumplimiento de los compromisos, las instituciones no crecen, no mejoran.

La institucionalidad democrática surge en un contexto de altas expectativas y de esperanza de la población como alternativa a los escenarios de autoritarismo y dictadura, y parece haberse instalado en esa posición, como si tuviera la falsa certeza que es siempre mejor al contexto que la precede; pero es muy deudora de las expectativas que generó. Las y los latinoamericanos tienen importantes y crecientes dudas acerca del funcionamiento de la democracia, acerca de la capacidad de sus instituciones de estar a la altura de lo que prometen, y a veces de mínimos aceptables para el reconocimiento de los derechos ciudadanos. Tienen dudas sobre el riesgo de la apropiación privada de las instituciones, sobre el valor de cambio de las mismas, en vez de su valor de uso.

Todo ello se produce en un escenario que requiere de instituciones que más bien debieran renovarse y repensarse, toda vez que las democracias en la región enfrentan desafíos insospechados. En particular, los problemas de seguridad, el saberse altamente vulnerable sobretodo en Centroamérica frente a los eventos naturales, porque gran parte de su gente habita en zonas de alto riesgo; así como las condiciones de pobreza y desigualdad que llevan a la coexistencia de la hambruna y la opulencia, todo ello desde luego que interpela a la institucionalidad democrática.

Las instituciones creadas o fortalecidas para la gobernanza, han generado una expectativa de derechos y consecuentemente, la responsabilidad de que estos sean efectivamente reconocidos. Al parecer no hemos ejercido ni como ciudadanas o ciudadanos ni como instituciones, el monitoreo y la vigilancia necesarias para proteger a nuestras democracias. Si bien, la democracia no parece requerir del bienestar para surgir (muchos países latinoamericanos son ejemplo de ello), es claro que para preservarse y crecer, la pobreza y principalmente las extremas desigualdades impiden avanzar en la ampliación de la misma.

Si a ello se suma, el fenómeno de la corrupción, del engaño y en algunos casos la burla a las instituciones que se han creado en este mismo período de construcción democrática, hay motivos para ponerse pesimista. El antecedente de violencia y muerte exige no solamente mantener la memoria para no caer en tentaciones absurdas de añoranza y nostalgia por un pasado que en definitiva nos destruía como sociedades y como región; sino más importante aún, reconocer que la aspiración democrática está por encima del abuso que se pueda hacer de las instituciones, que es un valor que debe permitir mirar con juicio crítico que en

definitiva las carencias de la democracia y de sus instituciones hay que enfrentarlas precisamente con más democracia y con mayor fortalecimiento de su institucionalidad.

Es un proceso también educativo, de educación política, en el que deben sumarse tanto los grupos organizados de la sociedad, los mismos partidos, las academias y particularmente los gobiernos y sus más diversas instituciones que tienen el deber histórico de contribuir a lograrlo.

### **3. Instituciones políticas vs. Politización de las instituciones.**

Las instituciones se crean, se aprueban leyes, se emiten decretos, se logran acuerdos. Pero ese es solo el primer paso, importante, pero solo el primero, está el tema en qué se quiere hacer de ella, más allá de lo que diga el papel o que efectivamente sea lo que el papel dice. Es importante tener consagrados los derechos y las atribuciones en el derecho constitucional y jurídico, que es el lenguaje de la democracia, pero en la realidad se transforma en objeto de intereses diversos y sobretodo en desigualdad de recursos y condiciones en que se encuentran los actores para defender sus intereses.

Aquí es donde se hace necesario fortalecer en la democracia a sus instituciones políticas, que dan cuenta de la construcción de lo público, que reconoce la diversidad, la coexistencia de intereses compartidos, de intereses diferentes, pero también de intereses en conflicto a los que debe encontrar formas de expresarse. Ese es el gran desafío de las instituciones políticas democráticas, avanzar en el reconocimiento de la diversidad de actores como interlocutores válidos, que incursionan en el juego político con sus intereses y prioridades.

El carácter incluyente también da cuenta de la diversidad y la pluralidad de las instituciones democráticas. Por ello es importante, como ejemplo, que sea posible diferenciar los partidos políticos, porque se supone expresan la voz de intereses diversos. Por ello la integración de los tribunales de justicia, los tribunales constitucionales, los tribunales electorales, las asambleas legislativas o congresos nacionales, los gobiernos locales, el gobierno nacional, debe mostrar también esa diversidad en su composición en las especialidades y en sus prioridades. Diversidad que dé cuenta de las diferencias en el ingreso y en las ideologías, en los diversos ejes de articulación que van desde género, ascendencia étnica, edad, procedencia profesional, actividades u oficios, procedencia regional, entre muchos otros. Que sean espacio de debate donde puedan verse reflejados los intereses diversos de la sociedad.

Lo contrario es justamente la politización de las instituciones, la que podríamos llamar la privatización de las instituciones. La extrema politización es esencialmente antidemocrática. Es obvio que la politización se da en diversos grados, precisamente porque las instituciones reflejan intereses de quienes ganan las elecciones, de intereses predominantes de un partido y otro.

Más bien la pregunta es cuál es la institución que se quiere construir, la que resulta secuestrada por un grupo o grupos de interés, o la que intenta efectivamente representar los intereses más plurales de la sociedad, aunque signifique una mayor tensión casi

permanente y una negociación y puja que muestre que es una institución viva y ahí sí con vocación democrática.

Porque la construcción democrática se da precisamente reconociendo el conflicto, las diferencias y decidiéndose a apostar por enfrentarlas por medio del debate, la negociación, el liderazgo y los acuerdos, aunque siempre sean probablemente más difíciles que la imposición, el autoritarismo y la manipulación, que caracteriza a los regímenes no democráticos. Es una toma de posición.

Las instituciones politizadas se debilitan y vegetan, no crecen, se malgastan los recursos públicos, irrespetan a las otras instituciones con quienes deben negociar, pero a las que también deben rendir cuentas, en la lógica del control político consustancial a la democracia; y, por tanto, se tornan altamente ineficientes y excluyentes. Resultan, en fin, lo contrario de la institución política democrática que está en permanente tensión, pero que aprovecha la experiencia de sus funcionarios y funcionarias y contribuye a la aspiración democrática desde las atribuciones y competencias que le son asignadas.

Las instituciones políticas reconocen el juego como de suma variable. En las instituciones privatizadas, en el sentido mencionado, el punto de partida y el de llegada es de suma cero. El reto es mostrar que se puede optar porque la institucionalidad política empiece a prevalecer respecto de la politización de las instituciones.

#### **4. El desafío de institucionalizar las instituciones.**

Institucionalizar las instituciones implica, de acuerdo a lo mencionado, avanzar en mecanismos y procedimientos, protocolos y registros con criterios reconocidos internacionalmente que empiezan a mostrar otro rostro de las mismas: mayor legitimidad y credibilidad, mayor estabilidad laboral y movilidad ascendente para las y los funcionarios y sobre todo, el reconocimiento de que el servicio público en un sistema democrático es ante todo un servicio profesional.

De ahí que la profesionalización de la función pública es una tarea central en la construcción de instituciones políticas. En varios países de la región, principalmente algunos centroamericanos, durante las dos últimas décadas hemos visto la inestabilidad de las instituciones públicas que con gran expectativa fueron creadas o fortalecidas, debido a que sus mandos medios y hasta los de base están prisioneros de los vaivenes electorales. Ello ha impedido la profesionalización del empleo público, la construcción de burocracias estables que son las garantes de instituciones políticas en que se sustenta la democracia.

Los partidos ganan las elecciones para liderar el gobierno, pero las instituciones por definición no pertenecen a ningún grupo de población, aunque se llamen Instituto de las Mujeres o de la Niñez, para citar los más evidentes. Son instituciones nacionales. Tampoco pertenecen a un partido político, que se vio favorecido con el apoyo electoral para que lidere la representación de todos los intereses nacionales, convoque a la oposición con la legitimidad que le da el triunfo en las urnas y haga posible la gestión de gobierno.

Es obvio que cuando cambian los titulares de despacho en los ministerios y secretarías de gobierno, se le imprime un sello con las prioridades del partido ganador de las elecciones. Pero ello no implica cortar y empezar de cero. Con frecuencia se subestima la experiencia, las curvas de aprendizaje y el reconocimiento de que la función pública es especializada y profesional. Mientras no se avance en esta dirección, las políticas de gobierno exitosas y reconocidas como valiosas por la ciudadanía, no logran convertirse en políticas de Estado. Ello impide que las democracias maduren y se fortalezcan.

Lo que sí es esperanzador es que el debate sobre la profesionalización de la función pública, que ha costado se instale en las agendas nacionales, está empezando a tener, con desigual éxito, un espacio en cada uno de nuestros países. Se están empezando a crear en algunos casos literalmente los servicios civiles, aprobar legislación correspondiente o se les está fortaleciendo y posicionando de mejor manera en la estructura institucional del país. Es una deuda histórica importante y avanzar en los procesos de “institucionalización de las instituciones” no es tarea fácil, hay inercias y dinámicas partidarias, formas de hacer política y de dirigir los gobiernos que solamente conocen esas estrategias clientelares y antidemocráticas que carcomen en su base las instituciones, pero es evidente que ya se ha incluido en algunos escenarios clave la inquietud por la profesionalización de la función pública.

Es positivo también el descontento, el enojo y el reclamo ciudadano por la cooptación, por parte de los partidos, de instituciones tan clave para el reconocimiento de los derechos ciudadanos como los órganos judiciales o de jurisdicción constitucional. Ese descontento y ese reclamo se han manifestado no solamente por la vía de la organización social, sino también de los resultados electorales. Pareciera que nuestras democracias requieren una nueva toma de posición: fortalecer las instituciones que la sustentan para que se constituyan de manera efectiva en base y soporte de la gobernanza.

En este punto además, se muestra la falsa dicotomía entre Estado grande frente a Estado eficiente. Los Estados democráticos de Derecho requieren la institucionalidad necesaria para responder a lo que se han comprometido: respetar y hacer valer los derechos ciudadanos. De cualquier manera, lo que es evidente es que ello obliga, de manera cada vez más apremiante, a estimular procesos de cooperación horizontal entre los mismos países de la región, la llamada cooperación sur-sur. Todas las fracturas y disparidades que ofrece América Latina y sus subregiones, quizá puedan verse como una oportunidad para avanzar en procesos de intercambio de experiencias, en aprovechar realmente las curvas de aprendizaje, que no implica duplicar o intentar replicar experiencias que surgen en contextos diferentes, sino estar abiertos a las lecciones aprendidas para mejorar diversas áreas de nuestra institucionalidad democrática.

El descrédito de las instituciones que en algunos de nuestros países llega a niveles alarmantes no debe sin embargo hacernos actuar sin cautela. Son enormes los desafíos que enfrenta la institucionalidad en varios países de la región, en algunos casos se habla de una institucionalidad secuestrada. Los procesos de deliberación son lentos, porque suponen construir acuerdos, crear climas de confianza, espacios para el diálogo y la concertación. Los niveles de dificultad varían para lograrlo no solamente entre países, sino entre temas más o menos sensibles.

Reconocemos esta complejidad de la aspiración por el fortalecimiento de las instituciones para la gobernanza en la región. Consideramos que los análisis que el Profesor Urcuyo nos plantea en este libro, se constituyen en un referente para acercarnos a los temas y a la profundidad que exigen estos debates. El Proyecto sobre Gobernabilidad y Convivencia Democrática, del cual es parte este libro, desde sus diversos resultados, tenemos la expectativa que pueda también constituirse, en su conjunto, en un aporte a una relación más constructiva entre instituciones y gobernanza en América Latina.

Gobernabilidad y  
Convivencia Democrática  
en América Latina



**Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales**

Tel.: 506+2253-0082

Fax: 506+2234-6696

Apdo. Postal 5429-1000  
San José, Costa Rica

[www.flacso.org](http://www.flacso.org)

